

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

15-19-CN y acumulados/22 En el Caso No. 15-19-CN y acumulados Responde a las consultas de normas planteadas, en el sentido de que los artículos 334A del CNA, 417 del COIP y 1 de la resolución No. 110-A, emitida por el Consejo de la Judicatura el 27 de noviembre de 2028, no contravienen el inciso segundo del artículo 46.4 de la Constitución de la República	2
59-18-IS/22 En el Caso No. 59-18-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento de sentencia constitucional propuesta	32
28-19-IN/22 En el Caso No. 28-19-IN Acéptese parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 28-19-IN.....	51



Sentencia No. 15-19-CN y acumulados/22
 (Caso *Imprescriptibilidad en infracciones sexuales cometidas por adolescentes*)
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

CASO No. 15-19-CN y acumulados

(Caso *Imprescriptibilidad en infracciones sexuales cometidas por adolescentes*)

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia, la Corte Constitucional absuelve la consulta de constitucionalidad planteada respecto de los artículos 334A del Código de la Niñez y la Adolescencia, 417.4 del COIP; y de los artículos 1 y 3 de la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura N.º 110-A. Después del análisis respectivo, se declara la constitucionalidad de las tres primeras disposiciones jurídicas mencionadas y la constitucionalidad condicionada de la última.

Tabla de contenido

I. Antecedentes.....	2
A. Actuaciones procesales.....	2
Caso N.º 15-19-CN.....	2
Caso N.º 17-19-CN.....	2
Caso N.º 19-19-CN.....	3
Caso N.º 20-19-CN.....	4
Caso N.º 21-19-CN.....	4
Caso N.º 5-20-CN.....	5
Caso N.º 26-21-CN.....	6
B. Normas cuya constitucionalidad se consulta.....	7
C. Fundamentos de las consultas	8
Casos N.º 15-19-CN y N.º 17-19-CN.....	8
Caso N.º 19-19-CN.....	8
Caso N.º 20-19-CN.....	8
Caso N.º 21-19-CN.....	9
Caso N.º 5-20-CN.....	9
Caso N.º 26-21-CN.....	10
II. Competencia.....	10
III. Planteamiento de los problemas jurídicos.....	11
IV. Resolución de los problemas jurídicos.....	11
D. Primer problema jurídico: El artículo 334A del Código de la Niñez y la Adolescencia, que establece el tiempo de prescripción de la acción para perseguir los delitos cometidos por adolescentes, ¿contraría la norma sobre la	

imprescriptibilidad de los delitos sexuales en que hubieren sido víctimas niñas, niños o adolescentes, prevista en el artículo 46.4 de la Constitución?	1
E. Segundo problema jurídico: Los artículos 1 y 3 de la resolución N.º 110-A del Pleno del Consejo de la Judicatura, ¿se oponen al principio de irretroactividad de la ley?	1
V. Decisión.....	1

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales¹

Caso N.º 15-19-CN

1. El 22 de julio de 2019, la Fiscalía General del Estado formuló cargos en contra del adolescente NN, por el presunto delito de violación, tipificado y sancionado en el numeral 3 del artículo 171 del Código Orgánico Integral Penal (en adelante, COIP), cometido en contra de la niña NN, el 2 de diciembre de 2015. Posteriormente, se inició la etapa de instrucción fiscal.
2. Culminada la instrucción fiscal, la Fiscalía emitió dictamen acusatorio y solicitó a la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Puyo que se instale la audiencia preparatoria de juicio, misma que se sustanció el 27 de septiembre de 2019, dentro del proceso N° 16201-2019-00717, en la que la fiscal de la causa y el abogado defensor del adolescente coincidieron en afirmar que el proceso debía suspenderse por existir contradicción entre el Código de la Niñez y la Adolescencia (en adelante, CNA) y la Constitución de la República, respecto del tiempo de prescripción de la acción penal cuando los delitos sexuales se cometen en contra de niñas, niños y adolescentes.
3. Mediante providencia de 3 de octubre de 2019, la jueza de la judicatura referida consultó a la Corte Constitucional acerca de la constitucionalidad del artículo 334A del CNA en relación con el mandato del artículo 46.4 de la Constitución de la República. El 17 de octubre de 2019, el expediente original del juicio N.º 16201-2019-00717 fue remitido a la Secretaría General de esta Corte.
4. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 17 de diciembre de 2019, admitió a trámite la demanda presentada.

Caso N.º 17-19-CN

¹ En atención a lo dispuesto en el artículo 78 de la Constitución, artículo 5.20 del Código Orgánico Integral Penal y artículo 52.4 del Código de la Niñez y Adolescencia, en la presente sentencia, los nombres de niños, niñas y adolescentes, serán reemplazados por NN.

5. El 22 de julio de 2019, dentro del proceso N.º 16201-2019-00716, la Fiscalía General del Estado formuló cargos en contra del adolescente NN, por el presunto delito de violación cometido en contra de la niña NN el 1 de diciembre de 2015.
6. Culminada la etapa de instrucción fiscal, la Fiscalía emitió un dictamen acusatorio y solicitó a la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Pastaza que instale la audiencia preparatoria de juicio. Esta se sustanció el 27 de septiembre de 2019.
7. El 7 de octubre de 2019, la jueza de la referida judicatura consultó a la Corte Constitucional acerca de la constitucionalidad del artículo 334A del CNA en relación con el mandato del artículo 46.4 de la Constitución de la República.
8. El 18 de octubre de 2019, la Secretaría General de la Corte Constitucional dejó constancia de que la causa tenía relación con el caso N.º 15-19-CN. Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 14 de enero de 2020, admitió a trámite la demanda y dispuso su acumulación al caso N.º 15-19-CN.

Caso N.º 19-19-CN

9. Dentro del proceso N.º 16201-2019-00704, el 24 de julio de 2019, la Fiscalía General del Estado formuló cargos en contra del adolescente NN, por el presunto delito de abuso sexual, tipificado y sancionado en el inciso segundo del artículo 170 del COIP, cometido el 7 de enero de 2016 en contra del niño NN.
10. El 18 de septiembre de 2019, se celebró la audiencia evaluatoria y preparatoria de juicio, sustanciada por la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Pastaza, en la que la defensa del adolescente investigado solicitó que se declare prescrita la acción penal, puesto que habían transcurrido más de 4 años desde la fecha del presunto cometimiento del abuso sexual. La Fiscalía coincidió con el pedido formulado por la defensa.
11. Mediante providencia de 18 de octubre de 2019, la jueza de la judicatura referida consultó a la Corte Constitucional acerca de la constitucionalidad del artículo 334A del CNA, en relación con los artículos 11, 35, 42, 44, 46, 66, 75, 81, 82, 175 y 424 de la Constitución de la República; 3, 34 y 46 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y, 14 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores.
12. El 23 de octubre de 2019, la Secretaría General de la Corte Constitucional dejó constancia de que la causa tenía relación con los casos N.º 15-19-CN y 17-19-CN. Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 16 de enero de 2020, admitió a trámite la demanda y dispuso su acumulación al caso N.º 15-19-CN.

Caso N. ° 20-19-CN

13. Dentro del proceso N.º 17957-2016-00133, sustanciado ante la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, el 23 de mayo de 2016, se dictó auto de llamamiento a juicio en contra del adolescente NN, por el delito de violación presuntamente cometido el 11 de diciembre de 2015 en contra de la adolescente NN.
14. El 23 de mayo de 2019, el juez de la Unidad Judicial antes referida convocó a audiencia de juicio para el 2 de junio de 2019; la diligencia no se efectuó por cuanto el procesado no asistió, por lo que esta etapa del proceso se declaró suspendida.
15. El 14 de junio de 2019, la defensa del adolescente procesado solicitó la prescripción de la acción penal en virtud del artículo 334A del CNA.
16. Mediante providencia de 7 de octubre de 2019, el juez de la Unidad Judicial consultó a la Corte Constitucional acerca de la constitucionalidad de los artículos 1 y 3 de la resolución N.º 110-A, emitida por el Consejo de la Judicatura el 27 de noviembre de 2018, y el artículo 417.4 del COIP, debido a que las antedichas normas consultadas se opondrían, entre otros, a los artículos 45 y 175 de la Constitución y a los artículos 3, 11, 12, 15 y 334A del CNA.
17. El 29 de octubre de 2019, la Secretaría General de la Corte Constitucional dejó constancia de que la causa tenía relación con los casos N.º 15-19-CN, 17-19-CN y 19-19-CN. Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto dictado el 4 de febrero de 2020, admitió a trámite la demanda presentada y en virtud del artículo 13 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se dispuso su acumulación al caso N.º 15-19-CN.

Caso N.º 21-19-CN

18. El 26 de agosto de 2016, la Fiscalía inició instrucción fiscal por el delito de abuso sexual de la niña NN, tipificado y sancionado en el artículo 170.3 del COIP, en contra del adolescente NN, correspondiéndole por sorteo su sustanciación a la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores del Distrito Metropolitano de Quito con el número de causa N.º 17957-2016-00438, habiendo la jueza de la causa, en la audiencia de formulación de cargos, dispuesto medidas cautelares personales del procesado y medidas de protección de la víctima.
19. El 24 de octubre de 2016, se desarrolló la audiencia de evaluación y preparatoria de juicio, en la que Fiscalía presentó dictamen acusatorio, y el 26 de octubre de 2016 se dictó auto de llamamiento a juicio en contra del adolescente. A continuación, la jueza emitió sentencia condenatoria el 27 de diciembre de 2016, misma que fue apelada por la Fiscalía y los representantes de la víctima.

20. El 23 de mayo de 2017, la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia aceptó parcialmente la apelación de la Fiscalía y le impuso al entonces adolescente –que a la fecha ya es mayor de edad– una medida socio-educativa de internamiento con régimen semiabierto de dos años, prevista en el artículo 385, numeral 2, letra c del CNA, a ser cumplida en el Centro de Adolescentes Infractores Virgilio Guerrero.
21. Mediante documentos ingresados al proceso el 03 y 11 de junio, el 11 de septiembre y el 07 de octubre de 2019, la defensa técnica del adolescente solicitó la prescripción de la medida socio-educativa fundamentándose en el artículo 334A del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.
22. En auto de 17 de octubre de 2019, la jueza de la causa expresó lo siguiente:
- La Constitución de la República del Ecuador reformada y aprobada en el referéndum y consulta popular de 4 de Febrero del 2018, dada por Resolución del Consejo Nacional Electoral No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 180 de 14 de Febrero del 2018; en su Art. 46 inciso segundo establece que las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán imprescriptibles [...] la resolución 110-A del 2018 emitida por el Consejo de la judicatura...resuelve: Declarar como máxima prioridad el tratamiento preprocesal y procesal por delitos contra la integridad sexual y reproductiva, cometidos en cualquier tiempo en contra de niños, niñas y adolescentes.*
23. Por los motivos expresados, la jueza referida decidió formular una consulta de constitucionalidad respecto del artículo 3 de la resolución del Consejo de la Judicatura N.º 110-A de 2018.
24. El 29 de octubre de 2019, la Secretaría General de la Corte Constitucional dejó constancia de que la causa tenía relación con los casos N.º 15-19-CN, 17-19-CN, 19-19-CN y 20-19-CN. Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 4 de junio de 2020, admitió a trámite la demanda presentada y, en virtud del artículo 13 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, dispuso su acumulación al caso N.º 15-19-CN.

Caso N.º 5-20-CN

25. El 15 de octubre de 2019, dentro del proceso N.º 17957-2019-00271, se llevó a cabo la audiencia de formulación de cargos, en la que Fiscalía dio inicio a una instrucción fiscal en contra del adolescente NN, por el presunto delito de violación, tipificado y sancionado en el artículo 171.3 del COIP, cometido en contra de la adolescente NN. En esta audiencia, la jueza de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito dispuso la presentación periódica del adolescente procesado y su prohibición de salida del país, así como también dictó medidas de protección en favor de la víctima.

26. El 08 de enero de 2020, se realizó la audiencia de evaluación y preparatoria de juicio, en la que la Fiscalía, la defensora particular de la víctima y el defensor público del adolescente procesado indicaron que existían contradicciones respecto a los pronunciamientos de Corte Provinciales y la Corte Nacional sobre la prescripción del ejercicio de la acción penal en el juzgamiento de adolescentes infractores. Por tal razón, solicitaron que se suspenda el proceso y se remita en consulta la causa a la Corte Constitucional a fin de tener un pronunciamiento de carácter vinculante al respecto. La referida jueza dispuso suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional.
27. El 11 de febrero de 2020, la Secretaría General de esta Corte dejó constancia de que la causa tenía relación con otros procesos. Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 10 de junio de 2020, admitió a trámite la demanda presentada; y, en virtud del artículo 13 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, dispuso su acumulación al caso N.º 15-19-CN.

Caso N.º 26-21-CN

28. El 26 de febrero de 2018, el Fiscal de adolescentes infractores 1 del Azuay formuló cargos en contra del adolescente NN, por el delito de violación a la adolescente NN. El hecho habría ocurrido el 11 de noviembre de 2017².
29. El 19 de diciembre de 2018, la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca emitió sentencia, en la que se ratificó la inocencia de NN. La Fiscalía y la madre, representante legal de la víctima, apelaron.
30. El 21 de febrero de 2019, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay declaró la nulidad de la sentencia³ y dispuso que nuevamente se lleve a cabo la audiencia de juicio.
31. El 16 mayo de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca declaró responsable del delito de violación al adolescente NN y dispuso las medidas socio educativas correspondientes. El adolescente apeló.
32. El 26 de julio de 2019, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay declaró la nulidad de la sentencia⁴.

² El proceso fue signado con el N.º 01204-2017-01825G.

³ La nulidad fue declarada con fundamento en el artículo 76.7.l) de la Constitución.

⁴ La nulidad fue declarada con fundamento en el artículo 652.10.c) del COIP.

33. El 1 de marzo de 2021, el adolescente procesado solicitó la prescripción de la acción penal en aplicación del artículo 334A del Código de la Niñez y Adolescencia.
34. El juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Cuenca suspendió la tramitación de la causa y presentó una consulta de constitucionalidad sobre el artículo 334A del Código de la Niñez y Adolescencia.
35. En auto de 5 de agosto 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la consulta de constitucionalidad de norma N.º 26-21-CN y dispuso acumular la causa al caso N.º 15-19-CN.

B. Normas cuya constitucionalidad se consulta

36. Las normas jurídicas cuya constitucionalidad se consulta son las que a continuación se detallan.

CNA:

Art. 334A.- [Prescripciones] El ejercicio de la acción en los casos de delitos prescribirá en tres años y las contravenciones en treinta días desde su cometimiento⁵.

Resolución N.º 110-A, emitida por el Consejo de la Judicatura el 27 de noviembre de 2018:

Artículo 1.- Declarar como máxima prioridad el tratamiento pre procesal y procesal por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes. Para el cumplimiento de esta disposición las autoridades judiciales pertinentes, deberán utilizar todos los medios investigativos para esclarecer los hechos y lograr la verdad, justicia y reparación de las víctimas de delitos contra la integridad sexual y reproductiva, cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes, en los espacios educativos, religiosos, familiares, entre otros.

Artículo 3.- Disponer a las juezas, jueces, fiscales, defensoras y defensores públicos, que en cumplimiento de la decisión popular de 4 de febrero de 2018, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 181, de 15 de febrero de 2018, y, en base al principio de interés superior del niño, prioridad absoluta [sic] y el deber de [sic] denunciar, inicien y/o continúen las acciones investigativas relativas a delitos sexuales cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes, en cualquier tiempo, considerando que dichos delitos se encuentran incluidos en los tipos penales cuyo ejercicio de acción no prescriben.

COIP:

⁵ Artículo agregado por el número 16 de la disposición reformativa décima cuarta del COIP, publicado en el Registro Oficial N.º 180-S, de 10 de febrero de 2014).

Art. 417.- Prescripción del ejercicio de la acción.- La prescripción podrá declararse por la o el juzgador, de oficio o a petición de parte, de acuerdo con las siguientes reglas:

4. De haberse iniciado el proceso penal, el ejercicio público de la acción prescribirá en el mismo tiempo del máximo de la pena de privación de libertad, prevista en el tipo penal, contado desde la fecha de inicio de la respectiva instrucción. En ningún caso, el ejercicio público de la acción prescribirá en menos de cinco años.

C. Fundamentos de las consultas

Casos N. ° 15-19-CN y N.° 17-19-CN

37. A criterio de las juezas consultantes (véase párrafos 2 y 6 *supra*, respectivamente), la norma objeto de consulta se encuentra en franca oposición al artículo 46.4 de la Constitución (reformado por el anexo N.° 4, pregunta N.° 4 de la consulta popular realizada el 4 de febrero de 2018, publicada en el suplemento del R.O. 181, de 15 de febrero de 2018), que establece la imprescriptibilidad de los delitos sexuales cuyas víctimas sean niñas, niños o adolescentes. En este sentido, cuestionan si la aplicación del artículo 334A del CNA sería contraria al texto constitucional, en particular, a los principios de supremacía constitucional y seguridad jurídica y al "...efecto de irradiación de los derechos fundamentales", consagrados en los artículos 424, 425, 82 y 84 de la Constitución de la República.

Caso N. ° 19-19-CN

38. La jueza identificada en el párr. 10 *supra* estableció en su consulta que el artículo 334A del CNA infringiría los artículos 44, 11, 35, 42, 46, 66, 81, 175, 424 y 75 de la Constitución de la República; 3, 34 y 46 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y, 14 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, circunstancia que llevó a la jueza a formular las siguientes interrogantes:

1. ¿El Art. 334-A.- del [sic] Código de la Niñez y Adolescencia sobre la prescripción, en casos de delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes es contrario a la Constitución? 2. ¿Es aplicable el principio de irretroactividad de la ley en delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes cometidos antes de la enmienda constitucional publicada en el Registro oficial desde el 14 de febrero del 2018? 3. ¿Es aplicable la imprescriptibilidad de la acción y la pena cuando el infractor es un menor de edad en conflicto con la Ley? 4. ¿Cuál es la delimitación al principio del interés superior del menor tanto a las víctimas como a los procesados menores de edad?

Caso N. ° 20-19-CN

39. El juez consultante (véase párr. 16 *supra*) manifestó que los artículos 1 y 3 de la resolución N.º 110-A, emitida por el Consejo de la Judicatura el 27 de noviembre de 2018, que declara de máxima prioridad el tratamiento pre procesal y procesal por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cometidos en contra de niños, niñas y adolescentes –artículo 1 *ejusdem*–; y, compele a los jueces, fiscales y defensores públicos a iniciar y/o continuar las acciones investigativas relativas a delitos sexuales cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes, en cualquier tiempo, considerando que dichos delitos se encuentran incluidos en los tipos penales cuyo ejercicio de la acción no prescribe –artículo 3 *ejusdem*–. El juez también manifestó que: “[...] *la disposición del Art. [sic] 334A de la ley de la materia se limita a determinar que el ejercicio de la acción en caso de delitos prescribirá en 3 años desde su cometimiento, existiendo normativa supletoria aplicable; que tal como lo prescribe el mismo Código de la Niñez en su Art. [sic] 3, estas deben ser aplicadas en forma que más favorezca para la vigencia de los derechos de la niñez y adolescencia; lo cual se contrapone con lo descrito en la mencionada resolución 110A-2018 y Art. 417 del Código Orgánico Integral Penal*”. Por este motivo, en opinión del juez, no existe claridad respecto del tiempo en el que prescriben los delitos sexuales cometidos por adolescentes infractores cuando las víctimas son niños, niñas o adolescentes.

Caso N.º 21-19-CN

40. Respecto de su consulta, la jueza referida en el párr. 22 *supra* manifestó que el artículo 3 de la resolución N.º 110-A, emitida por el Consejo de la Judicatura el 27 de noviembre de 2018, se opone a los artículos 11.3, 82 424, 425 y 426 de la Constitución, ya que:

una irretroactividad de la ley, puesto que a criterio de esta juzgadora, la imprescriptibilidad de la acción como de la pena en los delitos contra la integridad sexual cometidos en contra de los niños, niñas y adolescentes debería regir a partir de su vigencia, es decir, a partir del referéndum y consulta popular de 4 de Febrero del 2018, dada por Resolución del Consejo Nacional Electoral No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 180 de 14 de Febrero del 2018; en el caso concreto que nos ocupa, se establece que el delito por cual fue sancionado el adolescente procesado es de naturaleza sexual; y la víctima de dicha agresión es una niña menor de 6 años, sin embargo, la sentencia fue emitida en el año 2017, es decir, esta resolución en la cual se le impone una medida socioeducativa al causante del ilícito fue dispuesta antes de la realización de la consulta; sin embargo, los adolescentes por su condición de menores de edad, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 175 de la Constitución de la República del Ecuador, están sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada.

Caso N.º 5-20-CN

41. La jueza consultante (véase el párr. 26 *supra*) refiere que en el artículo 3 de la resolución 110A-2018 del Consejo de la Judicatura se establece, inconstitucionalmente, la irretroactividad de la ley, ya que:

El principio de irretroactividad de la ley de manera general, encuentra su razón de ser en el argumento lógico de que una determinada actuación se la realiza al amparo de una norma vigente, conocida con certeza; es decir, que un hecho que se ejecuta bajo un imperio jurídico determinado y respecto del cual se toman las precauciones necesarias para garantizar que no se lo contravenga, no puede verse afectado por cambios normativos que se produzcan en el futuro, toda vez que dichos cambios son imposibles de prever y consecuentemente no deberían modificar o alterar actuaciones del pasado. La naturaleza jurídica del principio de irretroactividad es de origen constitucional y forma parte a su vez del principio de seguridad jurídica; este principio de irretroactividad permite únicamente la aplicación de las normas hacia el futuro, de tal manera que los hechos anteriores a la vigencia de una determinada norma no se sujetan a ésta, sino a la previa.

42. Además, la jueza indica que, en el caso que fue puesto en su conocimiento, se trata del presunto delito de violación y que, según el testimonio anticipado de la víctima, los hechos denunciados habrían ocurrido en el mes de agosto de 2016, habiendo transcurrido más de 3 años, presupuesto establecido en el artículo 334A del CNA para que proceda la prescripción.

Caso N. ° 26-21-CN

43. El juez consultante (véase párr. 34 *supra*) señaló, en lo principal:

Como se puede ver, a partir del 14 de febrero de 2018, rige en nuestro país un nuevo ordenamiento jurídico, respecto a la imprescriptibilidad de las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes, y que la norma constitucional del Art. 46 de la Constitución, no tiene excepción, es decir no se excluye en el texto, a los adolescentes que hayan cometido ese delito; sin embargo y como efecto del propio anexo de la pregunta, ese mandato fue desarrollado únicamente en el Código Orgánico Integral Penal, que fue materia de reforma en el numeral 4 del artículo 16 y el último inciso del artículo 75 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), sin que en momento alguno, se haya realizado reforma alguna al texto del Art. 344ª (sic) del Código de la Niñez y Adolescencia, pues como se deja claro las reformas alcanzaron únicamente al COIP. (...) Queda claro de lo analizado, la grave contradicción normativa, antinomia jurídica que se ha presentado en este caso, entre el contenido del Art. 344ª (sic) del Código de la Niñez y Adolescencia, que se refiere a la prescripción de la acción en los casos de delitos en tres años y lo señalado en el segundo inciso del numeral 4 del artículo 46 de la Constitución en el que se establece la imprescriptibilidad de las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes, sin ninguna excepción, siendo entonces necesario tener seguridad jurídica y garantizar un debido proceso y tutela judicial efectiva.

II. Competencia

44. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo establecido en el artículo 428 de la Constitución de la

República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC); 4, inciso segundo del Código Orgánico de la Función Judicial; y, 3.6 y 92 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

45. Para empezar, se debe señalar que no es procedente el análisis del artículo 417.4 del COIP porque los fundamentos proporcionados por la jueza consultante se refiere a una presunta incompatibilidad entre normas infraconstitucionales –artículos 417.4 del COIP y 334A del CNA–, lo cual no es objeto de una consulta de constitucionalidad. Con atención al antecedente referido y con base en los fundamentos pertinentes, planteados por los jueces consultantes, esta Corte contestará los siguientes problemas jurídicos:

45.1. El artículo 334A del Código de la Niñez y la Adolescencia, que establece el tiempo de prescripción de la acción para perseguir los delitos cometidos por adolescentes, ¿contraría la norma sobre la imprescriptibilidad de los delitos sexuales en que hubieren sido víctimas niñas, niños o adolescentes, prevista en el artículo 46.4 de la Constitución?; y,

45.2. Los artículos 1 y 3 de la resolución N.º 110-A del Pleno del Consejo de la Judicatura, ¿se oponen al principio de irretroactividad de la ley?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: El artículo 334A del Código de la Niñez y la Adolescencia, que establece el tiempo de prescripción de la acción para perseguir los delitos cometidos por adolescentes, ¿contraría la norma sobre la imprescriptibilidad de los delitos sexuales en que hubieren sido víctimas niñas, niños o adolescentes, prevista en el artículo 46.4 de la Constitución?

46. El artículo 46.4 de la Constitución prescribe:

“Art. 46.- El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:

4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.

Las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán imprescriptibles” [énfasis añadido].

47. El segundo inciso del artículo 46.4 de la Constitución alude a la imprescriptibilidad en el contexto del sistema penal aplicable a las personas adultas –personas mayores de 18 años–, puesto que habla de “*penas*”, es decir, de sanciones impuestas

exclusivamente dentro del referido sistema. De conformidad con el artículo 51 del COIP, “*La pena es una restricción a la libertad y a los derechos de las personas, como consecuencia jurídica de sus acciones u omisiones punibles. Se basa en una disposición legal e impuesta por una sentencia condenatoria ejecutoriada*”. Así, las penas –ya sean estas privativas, no privativas de la libertad o restrictivas de los derechos de propiedad⁶– son una respuesta estatal constitucional, legal y legítima cuando son impuestas al adulto que, tras haberle sido imputada una conducta penalmente reprochable, se le declaró responsable de aquella en una sentencia condenatoria ejecutoriada.

48. A diferencia del sistema judicial penal para adultos, de conformidad con el artículo 77.13 Constitución, “*para las adolescentes y los adolescentes infractores [rige] un sistema de medidas socioeducativas proporcionales a la infracción atribuida*” [énfasis añadido]. El concepto de pena, entonces, es ajeno a este otro sistema de atribución de responsabilidades. En concordancia con lo anterior, el artículo 371 del CNA dispone que las medidas socioeducativas antedichas deben ser impuestas a los adolescentes –personas desde los 12 hasta los 18 años⁷– con el propósito de “[...] *garantiza[r] su educación, integración familiar e inclusión constructiva a la sociedad, así como promover el ejercicio de los demás derechos de la persona de conformidad con la Constitución, instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y este Libro [el CNA]*”⁸.
49. La exclusión expresa de las penas en el sistema de justicia juvenil revela que sus fines son cualitativamente distintos a los que pretenden alcanzarse con las medidas socioeducativas, lo que se vincula con los derechos específicos que gozan los adolescentes en razón de su edad, y que han sido reconocidos en el primer inciso del artículo 45 de la Constitución: “*Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad*”.
50. En este sentido, en la sentencia N.º 207-11-JH/20⁹, esta Corte manifestó que la justicia juvenil es un *sistema especializado* previsto en el artículo 175 de la Constitución¹⁰, que responde principalmente a dos principios: el del *interés superior del niño*¹¹ y la *doctrina de la protección integral*. Ambos principios deben

⁶ COIP, artículo 58.

⁷ CNA, artículos 4 y 307.

⁸ CNA, artículo 371.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia 207-11-JH/20, de 22 de julio de 2020, párr. 52 a 55.

¹⁰ Constitución, “*Art. 175.- Las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada, así como a operadores de justicia debidamente capacitados, que aplicarán los principios de la doctrina de protección integral. La administración de justicia especializada dividirá la competencia en protección de derechos y en responsabilidad de adolescentes infractores*”.

¹¹ De conformidad con el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, “*...se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad*”. Por lo que el principio del interés superior del niño, es plenamente aplicable a los adolescentes en conflicto con la ley penal.

articularse a toda decisión que resuelva respecto de los derechos o responsabilidades jurídicas de, en este caso, los adolescentes en conflicto con la ley penal.

51. El interés superior del niño es un principio¹² que impone a la familia, a la sociedad y al Estado, deberes especiales de protección respecto de los niños, niñas y adolescentes, a fin de que estos reciban una atención prioritaria que propicie su desarrollo y atienda las necesidades propias de su condición¹³, tal como lo exige el artículo 44 de la Constitución: “*El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas*”. De este modo, el Estado está obligado a crear a través de la ley, las políticas públicas y otros medios, los mecanismos que efectivicen el principio en mención¹⁴.
52. Precisamente, en cuanto a las obligaciones estatales de protección, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-17/2002, párr. 88, señaló lo que sigue:

En igual sentido, se desprende de las normas contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño que los derechos de los niños requieren no sólo que el Estado se abstenga de interferir indebidamente en las relaciones privadas o familiares del niño, sino también que, según las circunstancias, adopte providencias positivas para asegurar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos. Esto requiere la adopción de medidas, entre otras, de carácter económico, social y cultural.

53. Respecto del interés superior del niño, esta Corte determinó, en el párrafo 55 de la sentencia N.º 525-14-EP/20 de 8 de enero de 2020, lo siguiente:

En cuanto al principio del interés superior del niño, el artículo 44 de la Constitución de la República y el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconocen el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial este principio en todas las medidas o decisiones que afecten, tanto en la esfera pública como privada, al niño o niña. Este principio debe aplicarse como un concepto dinámico, en tanto debe evaluarse de manera adecuada en cada contexto y caso particular.

¹² Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959.

Principio 2

El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002, de 28 de agosto de 2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, párr. 56.

¹⁴ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 40, numeral 3; y, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil “*Directrices de Riad*” Resolución N.º 45/112 14 de diciembre de 1990 adoptada en la 68ª sesión plenaria, principio VI, párr. 52.

54. Y, sobre la doctrina de la protección integral, en la sentencia 9-17-CN/19, párr. 43, esta Corte estableció:

La doctrina de la protección integral es el conjunto de normas e instrumentos jurídicos y doctrinas elaboradas por los órganos de protección de derechos humanos, que tienen como finalidad desarrollar el contenido y el alcance de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Entre los instrumentos que conforman la doctrina de la protección integral se encuentran la CDN, las Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño, la jurisprudencia de la Corte IDH sobre derechos de los niños, la Declaración sobre los Derechos de los Niños. Sobre los derechos de los adolescentes a una justicia especializada, de particular relevancia es la Observación General N° 10 (2007) del Comité sobre los Derechos del Niño, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (“Reglas de Beijing”), las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (“Reglas de La Habana”) y las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (“Directrices de Riad”).

55. Como se desprende del análisis que antecede, el artículo 175 de la Constitución, así como el desarrollo jurisprudencial de esta Corte en relación con el sistema especializado de justicia juvenil, es armónico con lo dispuesto en el artículo 40.3 de la Convención sobre los derechos del Niño (en adelante, CDN), que dispone: “*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes...*”.
56. Dentro de este contexto, se debe tomar en cuenta que uno de los principales objetivos del sistema de justicia juvenil (de acuerdo con la CDN, las Reglas de Beijing y las Reglas de Riad) es promover el bienestar de los adolescentes en conflicto con la ley y su reinserción familiar, educacional y social. Esto exige limitar la intervención punitiva del Estado –aun más que en el caso del Derecho Penal que se aplica para adultos– y adoptar mecanismos que permitan reducir al mínimo la judicialización de los casos en los que estén involucrados los adolescentes en conflicto con la ley.
57. De ahí que todo juzgador especializado en adolescentes –o que conoce procesos de adolescentes en conflicto con la ley– está obligado a tomar en cuenta su edad, grado de desarrollo y madurez y los perjuicios que ocasiona cualquier tipo de actuación jurisdiccional penal. Los principios de mínima intervención penal y de excepcionalidad de la privación de la libertad son principios rectores en la justicia de adolescentes infractores de conformidad con los artículos 40.1¹⁵ y 40.3.b¹⁶ de la CDN.

¹⁵ “*Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del*

58. En esa línea, la Corte IDH ha señalado que el contenido del derecho a la libertad personal: “[...] *no puede deslindarse del interés superior del niño, razón por la cual requiere de la adopción de medidas especiales para su protección, en atención a su condición de vulnerabilidad*”. Aquello implica que, en lugar de adoptar políticas criminales o reformas legales que impliquen medidas más severas en contra de los adolescentes en conflicto con la ley, se debe, en el marco de las obligaciones internacionales analizadas, tener especial consideración a su situación distinta y necesidades especiales de protección y promover medidas que hagan efectivas los objetivos del sistema de justicia juvenil, lo que exige buscar respuestas distintas a las de la legislación penal de adultos.
59. Coherentemente con todo lo anterior, el sistema de justicia juvenil del ordenamiento jurídico ecuatoriano ha proscrito de forma expresa que los adolescentes sean juzgados por jueces penales ordinarios o se les aplique las sanciones previstas en las leyes penales¹⁷. Por el contrario, en atención a su condición biológica y psicológica en desarrollo, circunstancia que requiere un proceso judicial con determinadas especificidades, los adolescentes a quienes se acusa del cometimiento de una conducta típica, antijurídica¹⁸ y culpable¹⁹, deben ser investigados y juzgados por fiscales y jueces especializados²⁰, a la luz de las normas propias de la justicia juvenil, y no a partir del derecho penal de adultos.
60. La principal finalidad del Derecho Penal moderno es normar –limitar– el poder punitivo del Estado²¹. Precisamente, una de las expresiones de esa finalidad es la

niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad”.

¹⁶ “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales”.

¹⁷ CNA, artículo 305.

¹⁸ Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 108.

¹⁹ Artículo 2, literal c) de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores “Reglas de Beijing”, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.

²⁰ Corte IDH. Caso Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 210. “Este Tribunal ha sostenido que una consecuencia evidente de la pertinencia de atender en forma diferenciada y específica las cuestiones referentes a los niños, y particularmente, las relacionadas con la conducta ilícita, es el establecimiento de órganos jurisdiccionales especializados para el conocimiento de conductas penalmente típicas atribuidas a aquéllos y un procedimiento especial por el cual se conozcan estas infracciones a la ley penal”.

²¹ COIP, “Artículo 1.- Finalidad.- **Este Código tiene como finalidad normar el poder punitivo del Estado, tipificar las infracciones penales, establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso, promover la rehabilitación social de las personas**

figura jurídica de la prescripción, misma que establece que, por regla general, el poder punitivo del Estado debe estar temporalmente restringido, lo que coadyuva tanto a la protección de los derechos de las personas respecto de la institucionalidad diseñada para investigar las infracciones penalmente reprochables, así como a la certeza que se tiene respecto de la aplicación de las normas jurídicas en el tiempo – seguridad jurídica–. Por excepción, existen casos en los que, en atención a la gravedad del daño provocado, la relevancia del bien jurídico protegido y la vulnerabilidad de la víctima, se admite que se declare la imprescriptibilidad de la infracción.

61. En el caso del sistema de justicia juvenil, la prescripción cumple con dos propósitos especiales. El primero de ellos es asegurar que el proceso judicial llegue a término en el menor tiempo posible –3 años en el caso de delitos y 30 días en el de contravenciones, según la legislación actual–, es decir, exige la obtención de una resolución definitiva que evite cualquier forma de retardo; y, el segundo, que la pronta actividad de los procesos en los que se ven inmersos los adolescentes en conflicto con la ley penal se traduzca en la eficacia de la medida socio educativa seleccionada, puesto que, mientras más tiempo transcurre entre la comisión de la infracción y la medida resocializadora, sus efectos se reducen considerablemente –e incluso, eventualmente, desaparecen, al estar diseñadas para un adolescente y no para un adulto–.
62. En vista de los dos propósitos referidos, no solo que los plazos de prescripción contemplados para el sistema de justicia juvenil deben ser sustancialmente más cortos que los de la justicia penal para los adultos²², sino que la imprescriptibilidad de las infracciones es incompatible con los fines propios del sistema de justicia juvenil: por ejemplo, una medida socioeducativa impuesta a un adulto de 45 años por un delito que cometió cuando era adolescente no conseguiría los fines para los que fue diseñada; y, por otra parte, considerar la imposición de una pena conforme el Derecho Penal no sería posible, en tanto, por regla general, los actos deben ser juzgados con arreglo a las normas sustantivas y procesales vigentes a la fecha en que aquellos fueron cometidos.
63. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que *“el tiempo transcurrido entre la comisión de un delito y la respuesta definitiva a ese acto debe ser lo más breve posible. Cuanto más tiempo pase, tanto más probable será que la respuesta pierda su efecto positivo y pedagógico y que el niño resulte*

sentenciadas y la reparación integral de las víctimas”. [énfasis añadido]; y, Constitución, artículo 195.- *“La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal”* [énfasis añadido].

²² Además de los plazos de prescripción, el CNA contempla otros plazos reducidos, como la duración de la etapa de instrucción fiscal (artículo 343).

estigmatizado”²³; y, que “los niños y los adultos no tienen la misma percepción del paso del tiempo. Los procesos de toma de decisiones que se demoran o toman mucho tiempo tienen efectos particularmente adversos en la evolución de los niños”²⁴.

64. Ahora bien, si la imprescriptibilidad se concibe como la posibilidad de perseguir un delito cualquiera sea el tiempo que hubiere transcurrido desde su comisión, se admite razonablemente que existirán investigaciones y juicios que podrán sustanciarse incluso décadas más tarde, contadas a partir de la fecha en que la conducta típica fue consumada. En ese orden de ideas, si se aplicase la imprescriptibilidad de los delitos sexuales cometidos en contra de niños, niñas y adolescentes en el sistema de justicia juvenil, se atentaría contra (i) la eficacia de la medida socioeducativa, pues –como ya se señaló en los párrafos inmediatos anteriores–, si estas no se imponen con inmediatez tienden a no cumplir los fines para los cuales fue impuesta; y contra (ii) el trato diferenciado –orientado por los principios de interés superior del niño y la doctrina de protección integral– que debe proporcionar el sistema de justicia juvenil respecto del Derecho Penal: a diferencia de lo que ocurre con los adultos, el juicio de reproche que se dirige a los adolescentes es un juicio disminuido en atención a la etapa de desarrollo por el que atraviesa la persona²⁵.
65. En conclusión, tanto si se atiende a la literalidad del artículo 46.4 de la Constitución, como a su relación sistemática con los principios constitucionales previamente examinados, es claro que su aplicación se constriñe exclusivamente al derecho penal de adultos. Por tanto, el artículo 334A del CNA, norma jurídica consultada que establece un tiempo de prescripción de 3 años para todo tipo de infracción, guarda conformidad con el texto constitucional.
66. Por cierto, que el artículo 334A del CNA sea conforme con la Constitución no obsta para que, cuando se haya declarado la prescripción de delitos sexuales cometidos por adolescentes²⁶, las víctimas –niñas, niños y adolescentes– puedan activar las vías judiciales previstas en el ordenamiento jurídico con miras a su reparación integral.

E. Segundo problema jurídico: Los artículos 1 y 3 de la resolución N.º 110-A del Pleno del Consejo de la Judicatura, ¿se oponen al principio de irretroactividad de la ley?

²³ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N.º 10, Los derechos del niño en la justicia de menores, CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007, párr. 51.

²⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N.º 14, El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, 29 de mayo de 2013, artículo 3, párr. 1.

²⁵ Véase los artículos 305 y 306 del CNA.

²⁶ Lo cual, idealmente, no debería ocurrir en el caso de las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual, en los que el juzgador está obligado a prestarles especial protección y a respetar, proteger y hacer efectivos sus derechos. En este marco, el deber de garantizar la debida diligencia incluye la obligación de investigar en forma rápida y exhaustiva, juzgar al presunto responsable del delito; e, imponer la medida socioeducativa pertinente y una reparación integral en favor de las víctimas, todo ello, a través de juicios –razonamientos libres de estereotipos– y respetando las garantías del debido proceso.

67. En cuanto a la resolución N.º 110-A de 27 de noviembre de 2018, específicamente a su artículo 1 (véase el párrafo 36 *supra*), el Consejo de la Judicatura, mediante escrito de 20 de abril de 2021, señaló que:

...la declaratoria de máxima prioridad del tratamiento pre procesal y procesal por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cometidos en contra de NNA, contenida en el numeral 1 de la resolución 110A-2018, responde al cumplimiento y observancia estricta de la norma constitucional de los artículos 35 y 44, en concordancia con la Convención de los Derechos del niño, Observación General 14 del Comité de los Derechos del niño, garantizando los principios de interés superior del niño y prioridad absoluta desarrollados por los organismos internacionales de derechos humanos de la niñez.

A través de la declaratoria de prioridad absoluta para investigar y sustanciar estos delitos en la Función Judicial contenida en el artículo 1 de la Resolución 110A-2018, se garantiza la protección y atención contra la violencia sexual a NNA, asegurando como estado desde la Función Judicial el ejercicio pleno de sus derechos y la observación del principio de interés superior.

68. Al declarar como de “máxima prioridad” la sustanciación de las causas iniciadas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes, tanto en el derecho penal de adultos, como en el sistema de justicia juvenil, aquella declaración persigue la conducción de una investigación seria y eficiente que, en un plazo razonable, permita establecer los hechos a través de un juicio que garantice el principio de celeridad y sea, simultáneamente, respetuoso del debido proceso, que evite cualquier forma de revictimización, y que, además, brinde acceso prioritario a la justicia a las víctimas de esos delitos. Lo que no supone incompatibilidad alguna con el principio de irretroactividad de la ley.
69. Por su parte, en cuanto al artículo 3 (véase el párrafo 36 *supra*) de la resolución referida en los párrafos precedentes, el Consejo de la Judicatura indicó:

El Consejo de la Judicatura a través del artículo 3 Resolución 110A-2018, aplica el resultado de la enmienda constitucional y reforma penal adoptando la disposición dirigida a operadores de justicia competentes en materia penal, para que ejecuten acciones investigativas en delitos sexuales contra NNA en cualquier tiempo, en tanto el ejercicio de la acción en estos delitos no prescriben. Esta disposición guarda concordancia y respeta estrictamente el artículo 46 numeral 4 de la Constitución de la República.

70. Efectivamente, el artículo 3 exhorta a fiscales, defensores públicos y jueces, para que “en cumplimiento de la decisión popular de 4 de febrero de 2018, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 181, de 15 de febrero de 2018 [...] inicien y/o continúen las acciones investigativas relativas a delitos sexuales cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes, **en cualquier tiempo**” [énfasis añadido]. La expresión “en cualquier tiempo” podría interpretarse de forma tal que confundiera la imprescriptibilidad de las acciones y las penas a la que hace referencia el segundo

inciso del 46.4 de la Constitución –aplicable exclusivamente al Derecho Penal como ya fue establecido en el párrafo 65 *supra*– y la posibilidad de investigar y juzgar estos delitos de forma retroactiva.

71. Esta posible interpretación, sin embargo, es contraria a la Constitución, específicamente al principio de legalidad como garantía del debido proceso²⁷, como se razonó en el párr. 62 *supra*. Por lo tanto, la validez de la referida disposición debe condicionarse a la exclusión de la indicada interpretación.
72. Finalmente, al descartarse la interpretación contraria a la Constitución, esta disposición debe entenderse en el sentido de que, *“en cumplimiento de la decisión popular de 4 de febrero de 2018, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 181, de 15 de febrero de 2018, los fiscales deben priorizar la investigación de delitos sexuales cometidos por adultos, en contra de niños, niñas o adolescentes, cuya perpetración haya concurrido a partir de la entrada en vigencia de la reforma constitucional que estableció la imprescriptibilidad de este tipo de infracciones”*.

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. Responder a las consultas de normas planteadas, en el sentido de que los artículos 334A del CNA, 417 del COIP y 1 de la resolución N.º 110-A, emitida por el Consejo de la Judicatura el 27 de noviembre de 2018, no contravienen el inciso segundo del artículo 46.4 de la Constitución de la República.
2. Declarar que el artículo 3 de la resolución N.º 110-A, emitida por el Consejo de la Judicatura el 27 de noviembre de 2018, solo es constitucional interpretado en el sentido de que los fiscales deben priorizar la investigación de delitos sexuales cometidos por adultos, en contra de niños, niñas y adolescentes, en cualquier tiempo, siempre que los hechos por los que se imputa al procesado hayan sido cometidos con posterioridad a la entrada en vigencia –publicación en el Registro Oficial– del segundo inciso del artículo 46.4 de la Constitución de la República.
3. Devuélvase los expedientes a las judicaturas consultantes.

²⁷ Constitución: “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.02.02
10:09:18 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en sesión ordinaria de miércoles 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

SENTENCIA No. 15-19-CN y acumulados/22**VOTO SALVADO****Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 19 de enero de 2022, aprobó la sentencia N°. **15-19-CN/22 y acumulados**, que respondió las consultas elevadas ante la Corte Constitucional, signadas con el: **(i)** N°. 15-19-CN de 3 de octubre de 2019; **(ii)** causas N°. 17-19-CN y N°. 20-19-CN de 7 de octubre de 2019; **(iii)** N°. 19-19-CN de 18 de octubre de 2019; **(iv)** N°. 21-19-CN de 17 de octubre de 2019; **(v)** N°. 5-20-CN de 11 de febrero de 2020; y **(vi)** N°. 26-21-CN de 11 de junio de 2021.
2. Dentro de los siete procesos penales que originaron las consultas de norma se comparte un mismo acontecer fáctico, a saber: El fiscal de cada causa formuló cargos en contra de un adolescente por el presunto cometimiento de un delito contra la integridad sexual y reproductiva cuyo sujeto pasivo era un niño, niña o adolescente. Frente a ello, cada autoridad judicial suspendió la tramitación del proceso por considerar, en lo principal, que la aplicación de lo establecido en el artículo 334A del Código de la Niñez y Adolescencia (“CNA”) podía ser contrario al inciso segundo del número 4 del artículo 46 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”).
3. En este contexto, en la sentencia N°. 15-19-CN/22 y acumulados se resolvió que el artículo 334A del CNA es constitucional en razón de que atiende a la literalidad del inciso segundo del número 4 del artículo 46 de la CRE, realizando una interpretación de la norma indicada.
4. Respetando los argumentos presentados en la sentencia de mayoría, nos permitimos disentir de los mismos en virtud de que consideramos que el análisis partió de una premisa incorrecta al señalar que el inciso segundo del número 4 del artículo 46 de la CRE alude a la imprescriptibilidad de delitos sexuales en el contexto del sistema penal aplicable a personas adultas, por hacer referencia al término “pena” y no “medida socioeducativa”. Para llegar a dicha conclusión, en el fallo de mayoría, se realizó una *interpretación* de la norma constitucional ya referida. En contraste a lo señalado, expondremos a continuación nuestros puntos de divergencia con el análisis.

1. Consideraciones

5. En primer lugar, es importante recalcar que la consulta de norma tiene por objeto garantizar que la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales guarde armonía con la Constitución y los instrumentos internacionales, de tal forma que se logre asegurar la existencia de un sistema jurídico coherente y conforme con el principio de supremacía constitucional. En caso de que existiera

duda razonable y motivada respecto a la aplicación de una disposición jurídica por parte de un operador judicial en un caso de su conocimiento, puede suspender la causa para que este Organismo emita un pronunciamiento respecto a su conformidad o no respecto al texto constitucional.

6. De lo anterior se colige que la consulta de norma persigue un pronunciamiento respecto a la constitucionalidad o no de una norma de carácter infraconstitucional; sin embargo, en la sentencia de mayoría se efectuó la interpretación de un artículo constitucional, cuestión que es ajena al objeto de la acción y más bien se subsume al objeto de una acción de interpretación constitucional.
7. Sin detrimento de la consideración procesal anterior, resulta fundamental señalar que la propia Constitución determina que cualquier interpretación de una disposición constitucional debe ser realizada en el siguiente orden: **(i) por el tenor literal que más se ajusta a la Constitución en su integralidad** y, si persiste la duda, **(ii) en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente** y, finalmente, **(iii)** según los principios generales de interpretación constitucional.¹
8. Ahora bien, resulta oportuno mencionar que el contenido del inciso segundo del número 4 del artículo 46 de la CRE fue el resultado de la enmienda constitucional realizada mediante referéndum, el 4 de febrero de 2018², y plasmada a través de la pregunta N°. 4³.
9. El fundamento y piedra angular de esta pregunta fue el principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, el cual constituye el eje regulador de la normativa de los derechos de este grupo de atención prioritaria para garantizar su protección especial. Mediante esta enmienda, el pueblo ecuatoriano se pronunció y aprobó la imprescriptibilidad de los delitos sexuales en contra de las niñas, niños y adolescentes sin realizar distinciones sobre la calidad de los autores del delito.
10. Así, la norma enmendada establece lo siguiente:

4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones. Las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán imprescriptibles.
11. Del contenido de la norma, se desprende la obligación del Estado de adoptar medidas tendentes a garantizar sus derechos y una óptima protección que permita a

¹ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N°. 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 427.

² Resolución del Consejo Nacional Electoral N°. PLE-CNE-1-8-2-2018-R de 14 de febrero de 2018.

³ La pregunta se realizó en los siguientes términos: *¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4?*

las niñas, niños y adolescentes vivir plenamente. En este sentido, al ser las agresiones sexuales situaciones que impactan en la vida y desarrollo de los seres humanos, consideramos que este tipo de accionar cometido en contra de niñas, niños y adolescentes es incluso más gravoso, toda vez que son personas vulnerables que se encuentran en desarrollo de sus facultades. En atención a ello, el pueblo soberano determinó con claridad que todas las acciones y las penas referentes a delitos de carácter sexual perpetrados en contra de niños, niñas y adolescentes serán imprescriptibles.

12. Al respecto, en la sentencia de mayoría se realizó una exégesis del artículo 46 número 4 inciso segundo de la CRE con base en el tenor literal del término “pena” y “medida socio educativa”. Sin embargo, con independencia de la denominación, tanto en el sistema penal aplicable a personas adultas como en el régimen para adolescentes infractores, la finalidad es la misma: rehabilitación e inclusión en la sociedad. Ambos términos implican una sanción y las acciones para imponer la misma devienen en imprescriptibles, en virtud del fin del texto constitucional.
13. Si bien se estudió la norma desde su literalidad -análisis contenido en el párrafo 47 de la decisión de mayoría- no se observó que, en caso de duda sobre su aplicación, la misma debía interpretarse a partir del contexto general del texto normativo a fin de garantizar su coexistencia y armonía. Sin embargo, de la lectura integral de la sentencia de mayoría, se desprende que la interpretación que se le otorga al artículo 46 número 4 de la CRE desconoce la integralidad de la norma *ibidem* y anula hasta cierto punto las disposiciones de los artículos 35, 44, 45 y 46 de la CRE, cuyo contenido se circunscribe a la protección especial que merecen niñas, niños y adolescentes.
14. Si la duda persistía, debió interpretarse la norma en dos sentidos convergentes: **(i)** que sea más favorable a la plena vigencia de los derechos; y, **(ii)** que respete la voluntad del pueblo ecuatoriano.
15. Sobre el primer punto, es claro que el artículo 46 número 4 de la CRE a través de la institución jurídica de la imprescriptibilidad, busca garantizar: **(i)** la atención prioritaria y especializada; **(ii)** el derecho a la integridad física y psíquica; y, **(iii)** la protección y atención contra todo tipo de violencia y maltrato. De lo puntos indicados, se desprende que la interpretación mas favorable al ejercicio del derecho a la integridad sexual y reproductiva de los niños, niñas y adolescentes se circunscribe en la posibilidad de iniciar acciones en contra del presunto agresor, en cualquier momento, puesto que por su condición social, biológica y emocional, su voluntad de denunciar, en la mayoría de casos, se encuentra inhibida por el miedo -bloqueo emocional-, la desconfianza, la amenaza, la inseguridad, entre otros factores.
16. Es por ello que una de las razones para que la norma contemple esta imprescriptibilidad se debe a que en una gran cantidad de casos “*el agresor*

pertenece al círculo cercano de la víctima”⁴, por lo que se busca garantizar una tutela judicial efectiva, independientemente del tiempo que ha transcurrido desde el cometimiento del delito hasta la presentación de la denuncia.⁵

17. Sin embargo, a pesar de que la voluntad del pueblo ecuatoriano marcó una línea respecto de la imprescriptibilidad de los delitos sexuales cometidos en contra de niños, niñas y adolescentes, se omitió ajustar el contenido de normas conexas, una de ellas, la disposición del artículo 334A del CNA, la cual también es objeto de la presente consulta.
18. Así, de la lectura de estas normas, se desprende que en lo esencial son contradictorias, puesto que por una parte la norma jerárquicamente superior señala que ***“las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán imprescriptibles”*** mientras que la norma infraconstitucional en sentido inverso refiere que ***“el ejercicio de la acción en los casos de delitos [cometidos por adolescentes] prescribirá en tres años y las contravenciones en treinta días desde su cometimiento”***. (Énfasis añadido).
19. Sobre la base de los argumentos ya expuestos, se desprende que la norma constitucional mantiene como fin válido la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes frente a agresiones de carácter sexual, sin considerar la condición del sujeto activo y la temporalidad en la que se cometió la presunta infracción. De modo que, al ser jerárquicamente superior y al ser más favorable a la vigencia de los derechos de conformidad con el supuesto i referido en el párrafo 14 del presente voto, su aplicación debe primar por sobre el artículo 334A del CNA.
20. Sobre el segundo punto, la enmienda del artículo 46 número 4 de la CRE es clara y su contenido responde a la voluntad popular plasmada a través de un mecanismo de democracia directa⁶ que resolvió aceptar la enmienda propuesta en la pregunta N°. 4 del Referéndum del 2018 y por medio de la cual el pueblo soberano, en el ejercicio de su derecho a decidir sobre cuestiones políticas y sociales, decretó que los delitos sexuales en contra de niños, niñas y adolescentes serán imprescriptibles en cualquier situación sin distinguir la edad o condición del autor del delito.
21. No obstante, la sentencia de mayoría no observó que el artículo 46 número 4 de la CRE fue configurado por el poder soberano a través de la reforma constitucional.

⁴ La Jornada Zacatecas. En la mayoría de los casos de abuso sexual infantil, el agresor pertenece al círculo cercano a las víctimas. Recuperado de: <https://ljz.mx/24/07/2019/en-la-mayoria-de-los-casos-de-abuso-sexual-infantil-el-agresor-pertenece-al-circulo-cercano-a-las-victimas/>.

⁵ Según la UNICEF *“En Ecuador, el 65% de los casos de abuso sexual fueron cometidos por familiares y personas cercanas a las víctimas. En el 90% de las veces, el abuso sexual intrafamiliar carece de lesiones y/o marcas; lo que dificulta a los niños poder probar lo que cuentan. Asimismo, uno de cada cuatro víctimas nunca avisó por temor a represalias, vergüenza, impotencia o por miedo a las amenazas. Y de aquellas que avisaron, a una de tres nunca le creyeron. En el país, solo el 15% de casos de abuso sexual es denunciado, y el 5% sancionado.”*

⁶ Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial N°. 175 de 20 de abril de 2010. Artículo 5

Así, el referéndum como mecanismo de reforma constitucional constituye siempre una manifestación del poder constituyente derivado y la intervención de la sociedad organizada como cuerpo electoral para votar la propuesta de reforma, tomando en consideración que luego de su tramitación se instituye como un acto constituyente originario. Aún así, no se consideró que la voluntad del pueblo soberano fue la de brindar protección integral a los niños, niñas y adolescentes frente a cualquier tipo de agresión de carácter sexual, sin distinguir el sujeto activo, ni temporalidad, lo cual se desprende claramente de la justificación de la enmienda.

22. Por último, resulta pertinente reiterar que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico⁷ y a fin de garantizar la supremacía constitucional, el legislador ha determinado distintos mecanismos y herramientas jurídicas de interpretación. A pesar de ello, en el análisis de mayoría se obvió la regla de interpretación contenida en el artículo 3 número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la cual es clara al señalar que *“cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial o la posterior”*.
23. En este contexto, resulta evidente que la norma que debió prevalecer y la cual debió aplicarse a los casos concretos es la constitucional por ser jerárquicamente superior.

2. Conclusión

24. En mérito de lo expuesto, consideramos que se desnaturalizó la figura de consulta de norma; se interpretó un texto constitucional de manera arbitraria, sin considerar lo más favorable a la plena vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sin respetar la voluntad del constituyente y sin analizar la regla de solución de antinomias.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2022.02.02
20:43:52 -05'00'

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2022.02.02
18:03:56 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁷ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N°. 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 426.

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce, en la causa 15-19-CN y acumulados, fue presentado en Secretaría General, el 01 de febrero de 2022, mediante correo electrónico a las 14:40; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro.- 0015-19-CN y acumulados

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia y el voto salvado conjunto que antecede fue suscrito el día miércoles dos de febrero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Auto de aclaración y ampliación No. 15-19-CN y acumulados/22****Juez ponente:** Alí Lozada Prado

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 10 de marzo de 2022.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional el documento presentado el 4 de febrero de 2022. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 10 de marzo de 2022, dentro de la causa N.º 15-19-CN y acumulados, emite el siguiente auto:

I. Antecedentes

1. El 19 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia N.º 15-19-CN y acumulados/22 en la que se resolvió lo siguiente:

1. Responder a las consultas de normas planteadas, en el sentido de que los artículos 334A del CNA, 417 del COIP y 1 de la resolución N.º 110-A, emitida por el Consejo de la Judicatura el 27 de noviembre de 2018, no contravienen el inciso segundo del artículo 46.4 de la Constitución de la República.

2. Declarar que el artículo 3 de la resolución N.º 110-A, emitida por el Consejo de la Judicatura el 27 de noviembre de 2018, solo es constitucional interpretado en el sentido de que los fiscales deben priorizar la investigación de delitos sexuales cometidos por adultos, en contra de niños, niñas y adolescentes, en cualquier tiempo, siempre que los hechos por los que se imputa al procesado hayan sido cometidos con posterioridad a la entrada en vigencia -publicación en el Registro Oficial- del segundo inciso del artículo 46.4 de la Constitución de la República.

2. La sentencia N.º 15-19-CN y acumulados/22 fue notificada el 3 de febrero de 2022.
3. El 4 de febrero de 2022, la Defensoría Pública solicitó la aclaración y la ampliación de la referida sentencia.

II. Oportunidad

4. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional se puede solicitar la aclaración o la ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte en el término de tres días contado desde su notificación.
5. El pedido de aclaración y ampliación fue presentado el 4 de febrero de 2022 respecto de la sentencia N.º 15-19-CN y acumulados/22, que fue aprobada el 19 de enero de 2022 y notificada el 3 de febrero de 2022. En tal virtud, se verifica que el pedido de aclaración y ampliación fue presentado dentro del término previsto para el efecto en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

III. Fundamentos de la solicitud

6. Principalmente, la Defensoría Pública señala que la sentencia es oscura:

[...] toda vez que por un lado se determina que no serían imprescriptibles las acciones – ni las medidas socioeducativas– en delitos de naturaleza sexual y por tanto no podría haber sanción, por ende, su consecuencia es el archivo, mientras que por otro lado se menciona que pueden activarse vías judiciales para realizar una reparación integral, cuando la vía es la penal y esta no podría activarse en causas prescritas. Para lo cual, considero que debe mencionarse cuáles son esas vías judiciales –distintas a la de la justicia penal juvenil– para garantizar una reparación integral.

7. Adicionalmente, solicita:

[...] que se elimine cualquier posibilidad de identificar los nombres de los adolescentes o jóvenes adultos, toda vez que al colocar los nombres y apellidos en un buscador de internet o de la misma página de la Corte Constitucional del Ecuador aparece y es fácilmente identificable, pudiéndose utilizar nombres ficticios o sus iniciales.

IV. Legitimación en la causa

8. La Corte Constitucional en la sentencia N.º 15-19-CN y acumulados/22 se pronunció sobre la compatibilidad con la Constitución del artículo 334A del Código de la Niñez y la Adolescencia y de los artículos 1 y 3 de la resolución N.º 110-A del Pleno del Consejo de la Judicatura. Por otra parte, el artículo 94 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone: *"La persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de tres días a partir de su notificación [...]"*.
9. La Defensoría Pública no fue parte procesal, no compareció al proceso y tampoco ha acreditado que su acción sea necesaria para ejecutar la sentencia. Por lo tanto, su solicitud de aclaración no puede ser atendida favorablemente por falta de legitimación en la causa.

V. Decisión

Sobre la base de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Negar los pedidos de ampliación y aclaración de la Defensoría Pública, por lo que se deberá considerar lo afirmado y dispuesto en la sentencia N.º 15-19-CN y acumulados/22.
2. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tiene el carácter de definitiva e inapelable.
3. Notifíquese.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Fecha: 2022.03.16
15:48:02 -05'00'

Dr. Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, que anunció que *“Me ratifico en el contenido del voto salvado que realicé con el Dr. Enrique Herrería”*; del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, que anunció que *“Por cuanto salvé mi voto en el fallo materia de la presente aclaración, no tengo nada que aclarar o ampliar, habida consideración de mi oposición al contenido del fallo en cuestión. Téngase mi intervención como voto salvado”*; y, de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, que anunció que *“Salvo mi voto por no haber estado de acuerdo con lo expresado en la sentencia de origen”*, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 10 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 59-18-IS/22

Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 19 de enero de 2022

CASO No. 59-18-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza el cumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Constitucional que aceptó el amparo constitucional presentado por ex trabajadores del Ministerio de Economía y Finanzas, en contra de dicha institución estatal. Una vez realizado el análisis, se acepta parcialmente la acción presentada.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1. En el marco de una acción de amparo constitucional¹ presentada por Carmita Esmeralda Salinas López, Francisco Iván Maldonado Gavilanes, Rodrigo Simbaña Reyes, César Salgado Espinosa, Eugenia Jacqueline Páiz Roldán, Sandra Gomezjurado Jaramillo, Juan Pillalaza Simbaña, Rosa Avilés León, Carlos Humberto Osorio Lara, María Elena Bermeo Proaño, Consuelo del Carmen Velasco Loza, Jorge Washington Calderón Arias, Guadalupe María del Rocío Bedoya, María Elena Live Rojas, Maribel Guísela Villafuerte Mejía, Rosa Soledad Montenegro Guerrero, Pablo Santiago Proaño Acevedo, Nila del Carmen Cabrera Quezada, Myrian Rodríguez Saltos, María Eugenia Álvarez Salvador, Germán Renato Madero Guerrón, Hernán Augusto Bonilla Bonilla, Enrique Alfredo Naranjo Demera, Diego Marcelo Cárdenas Salazar, Washington Hernán Pérez Domínguez, Patricia Valenzuela Coba, Luz María Balcázar, Fanny Cecilia Paredes Calero, Rosa Elvira

¹ Los señores Gómezjurado Jaramillo Sandra, Suárez Insuasti Rosa Elvira, Bermeo Proaño María Elena, Salazar Vallejo Jorge Luis, Villafuerte Mejía Guisela Maribel, Paredes Calero Fanny Cecilia, Balcazar Balcazar Luz María, Madero Guerrón Germán Renato, Rodríguez Saltos Myrian, Avilés León Rosa Lucía, Bedoya Guadalupe María del Rocío, Osorio Lara Carlos Humberto, Páiz Roldán Eugenia Jacqueline, Cabrera Quezada Nila del Carmen, Velasco Loza Consuelo del Carmen, Valenzuela Coba Patricia de Lourdes, Simbaña Reyes Rodrigo, Álvarez Salvador María Eugenia, Live Rojas María Elena, Martínez Acosta Jenny Patricia, Echeverría Villacrés Rosario Magdalena, Paucar Escobar Francisco Javier, Pillalaza Simbaña Juan, Maldonado Gavilanes Francisco Iván, Duque Guerra Oscar Agustín, Montenegro Guerrero Rosa Soledad, Salinas López Carmita Esmeralda, Beltrán Cartagena Gustavo Efraín, Proaño Acevedo Pablo Santiago, Calderón Arias Jorge Washington, Pérez Domínguez Washington Hernán, Cárdenas Salazar Diego Marcelo y Bonilla Bonilla Hernán Augusto, comparecieron ante el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo y dedujeron la acción de amparo constitucional en contra del señor Ministro de Economía y Finanzas, en la cual impugnaron los actos administrativos contenidos en las Acciones de Personal Nos. 0136, 0116, 0126, 0139, 0155, 0106, 0102, 0105, 0095, 0091, 0114, 0097, 0113, 0111, 0110, 0108, 0147, 0117, 0129, 0141, 0148, 0109, 0137, 0146, 0115, 0096, 0149, 0142, 0124, 0119, 0131, 0127, 0094 y 0093 de 25 de febrero del 2005. Como pretensión solicitaron se deje sin efecto las Acciones de Personal impugnadas; se ordene el reintegro inmediato a sus puestos de trabajo; y, se disponga el pago de las remuneraciones que han dejado de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada.

Suárez Insuasti, Oscar Agustín Duque Guerra, Francisco Javier Paucar Escobar, Rosario Magdalena Echeverría Villacreces, Gustavo Efraín Beltrán Cartagena, Jenny Patricia Martínez Acosta, y Jorge Luis Salazar Vallejo en contra del Ministerio de Economía y Finanzas, por su desvinculación de la institución mediante supresión de puesto, la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, el 25 de agosto de 2005, resolvió:

TRIBUNAL DISTRITAL No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- SEGUNDA SALA.- Quito, agosto 25 del 2005.- Las 09h50.- **VISTOS:** (...) la Sala **RESUELVE:** conceder la acción de amparo constitucional promovida por Rosa Elvira Suárez Insuasti, Procuradora Común de los actores, cuya nómina consta en la acción de amparo, consecuentemente se suspenden definitivamente los efectos del acto administrativo contenido en las acciones de personal de fecha 25 de febrero de 2005, debiendo los actores restituir las indemnizaciones recibidas previamente a sus reincorporaciones a sus cargos de los cuales fueron desvinculados.- **NOTIFÍQUESE.**

2. Inconforme con la decisión, el Ministerio de Economía y Finanzas interpuso recurso de apelación. El 13 de diciembre de 2006, la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, en la resolución N° 0295-06-RA resolvió:

PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. -Caso No. 0295 06 RA.
Quito, D.M., 13 de diciembre de 2006 (...)

Por las consideraciones anotadas, y en ejercicio de sus atribuciones **LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

RESUELVE:

1.-Confirmar la Resolución de primer nivel y, consecuentemente, conceder el amparo constitucional interpuesto por Rosa Elvira Suárez Insuasti, Procuradora Común de los actores cuya nómina consta en el escrito de demanda;

2.- Dejar a salvo los derechos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que en cualquier tiempo, realice los procesos de supresión de puestos que las circunstancias exijan, pero con sujeción y respeto a lo que señala la Constitución Política del Estado y las leyes de la República, en especial la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y las Resoluciones de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de los Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público SENRES; y,

3.-Devolver el expediente al Tribunal de origen. - Notifíquese

3. En fecha 29 de enero de 2018, Carmita Esmeralda Salinas López, Francisco Iván Maldonado Gavilanes, Rodrigo Simbaña Reyes, César Salgado Espinosa, Eugenia Jakeline Páiz Roldán, Sandra Gomezjurado Jaramillo, Juan Pillalaza Simbaña, Rosa Avilés León, Carlos Humberto Osorio Lara, María Elena Bermeo Proaño, Consuelo del Carmen Velasco Loza, Jorge Washington Calderón Arias, Guadalupe María del Rocío Bedoya, María Elena Live Rojas, Maribel Guísela Villafuerte Mejía, Rosa Soledad Montenegro Guerrero, Pablo Santiago Proaño Acevedo, Nila del Carmen

Cabrera Quezada, Myrian Rodríguez Saltos, María Eugenia Álvarez Salvador, Germán Renato Madero Guerrón, Hernán Augusto Bonilla Bonilla, Enrique Alfredo Naranjo Demera, Diego Marcelo Cárdenas Salazar, y Washington Hernán Pérez Domínguez presentaron acción de incumplimiento de la sentencia N.º 0295-06-RA del ex Tribunal Constitucional.

4. El 23 de julio de 2018, la Secretaría General de este Organismo certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
5. El día 5 de febrero de 2019, entraron en funciones los actuales miembros de la Corte Constitucional. El 9 de julio de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
6. Los días 30 de junio de 2020, 04 de septiembre de 2020, 15 de septiembre de 2020, 22 de septiembre de 2020, 28 de diciembre de 2020, 01 de marzo de 2021, 26 de marzo de 2021, 26 de abril de 2021, 15 de julio de 2021, 07 de septiembre de 2021, y 18 de octubre de 2021, el Dr. Ulpiano Quiñones Romero, procurador judicial de los accionantes, presentó escritos solicitando que la causa sea atendida por la Corte y sea resuelta en idénticas condiciones al caso No. 0054-14-IS². Además solicita ser recibido para exponer en forma personal, la pretensión que contiene la demanda a que se refiere este caso.
7. Los días 26 de mayo de 2021, 05 de agosto de 2021, 12 de agosto de 2021, y 27 de octubre de 2021, Mirian Rodríguez de Rodríguez, presentó escritos solicitando que se atienda la causa No. 59-18-IS.
8. El 11 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Sala de lo Contencioso Administrativo de Quito, en el término de cinco días, presente un informe pormenorizado del cumplimiento de la sentencia cuyo incumplimiento alega.
9. El 18 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora de la causa, dispuso que el Ministerio de Economía y Finanzas, en el término de cinco días, presente un informe pormenorizado del cumplimiento de la sentencia cuyo incumplimiento alega.
10. El 22 de noviembre de 2021, Luis Víctor Andrango Romero, Sixto Germán Aulla Erazo, Angela Susana Santillan Abarca, Carlita Rosenda Ordoñez Ordoñez, Edgar Rolando Avila Chimbo, Juan Carlos Hurtado Tenorio, Hugo Francisco Acuña Vizcaino, Danny Magdalena Ibujes Chamorro, Joana Gabriela Solorzano, Soledad

² Sentencia mediante la cual se declara el incumplimiento parcial de la resolución dictada el 25 de agosto de 2005, por los jueces del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, la misma que fue ratificada el 13 de diciembre de 2006, por los jueces de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional dentro del caso No. 0295-06-RA, en lo concerniente al pago de remuneraciones dejadas de percibir desde que los accionantes fueron separados de sus cargos hasta su reincorporación a los mismos, así como los aportes al IESS, FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada

Ramírez Guerrero, y Sandra Catalina Simba Saltos, en sus calidades de Secretarios/as del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, presentaron un escrito requiriendo que la Corte aclare el número de causa que se tramita o se tramitó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito y que tiene relación con la causa No. 59-18-IS.

11. El 25 de noviembre de 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas, presentó un escrito solicitando que se le remitan las resoluciones: No. 0295-06-RA y No. 0923-2005-RA; y se le otorgue una prórroga de 5 días para que pueda pronunciarse respecto a lo requerido.
12. El 26 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora de la causa, mediante auto, indicó que el número de la causa que se tramitó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, y que tiene relación con la causa de garantía jurisdiccional No. 59-18-IS de acción de incumplimiento, es el No. 13191-CSA.
13. Finalmente, el 30 de noviembre de 2021, en respuesta al oficio presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas, la jueza sustanciadora remitió a esta Cartera del Estado los documentos con relación a la causa No. 59-18-IS, y otorgó una prórroga de 5 días para que la entidad remita a este Organismo un informe debidamente detallado y argumentado de descargo respecto al contenido de la acción de incumplimiento planteada.

II. Competencia de la Corte Constitucional

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

III. Fundamentos de las partes

De los accionantes

15. Los accionantes establecen que:

Mediante SENTENCIA No. 028-17-SIS-CC, en el caso No. 0054-14-IS dictada por la CORTE CONSTITUCIONAL, aprobada por el Pleno de la Corte, de fecha 30 de junio del 2017, a favor de Patricia Valenzuela Coba y otros, dentro del caso No. 0295-06-RA, en su numeral 1- declara el incumplimiento parcial de la resolución dictada el 25 de agosto del 2005- Por los Jueces del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, la misma que fue ratificada el 13 de diciembre del 2006 por los Jueces de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, en lo concerniente al pago de remuneraciones dejadas de percibir desde que los accionantes fueron separados de su

cargo hasta su reincorporación al mismo, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada. En su numeral 5.- Dispone que el Ministerio de Finanzas pague a los accionantes los valores que indique la resolución que tome el Tribunal Contencioso Administrativo.

16. Con dicho antecedente, solicitan:

UNO. - Que la acción de incumplimiento de sentencia que presentamos quienes comparecemos con fecha 4 de agosto del 2017, sea necesariamente considerada e incorporada dentro del CASO No. 0054-14-15, puesto que el antecedente para interponerla proviene de la misma RESOLUCIÓN No. 0295-06-RA dictada por la PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL con fecha 13 de diciembre de 2006, al igual que lo hicieron Patricia Valenzuela y otros.

DOS.- Que tal cual se dictó la Sentencia No. 028-17-SIS-CC en el CASO No. 054-14-15, a favor de los señores Patricia Valenzuela Coba y otros, se dignen dictar en favor de quienes estamos compareciendo en esta solicitud, por cuanto nuestros derechos como ex funcionarios del Ministerio de Finanzas también han sido vulnerados en idéntica medida, por el incumplimiento de lo ordenado mediante Resolución expedida por el TRIBUNAL DISTRITAL No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- SEGUNDA SALA.- el 25 de Agosto del 2005, en primera instancia y, por SENTENCIA dictada por la PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, el 13 de diciembre del 2006, en segunda instancia.

Del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo

- 17.** El 08 de diciembre de 2021, el Secretario del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, Abg. Edgar Rolando Ávila, presenta el Oficio No. 17802-2005-13191-TDCADMQCSPI.
- 18.** En el mencionado oficio, el secretario enumera que, de lo constante en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano ESATJE:
 - 18.1.** El 30 de junio de 2017, el Pleno de este Órgano dictó la sentencia No. 028-17-SIS-CC en la cual declaró el incumplimiento de la resolución dictada el 25 de agosto de 2005 por los Jueces del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo y el 13 de diciembre de 2006 por los Jueces de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional; únicamente en lo referente a la falta de pago de las remuneraciones dejadas de percibir. Por lo cual, la Corte dispuso que el Ministro de Finanzas pague a los accionantes los valores que indique la resolución que tome el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.
 - 18.2.** El 24 de enero de 2018, mediante auto, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo avocó conocimiento de la causa; dispuso que en el término de diez días improrrogables los accionantes y el Ministerio de Finanzas, presenten la información que consideren necesaria para la determinación de la reparación

económica a favor de los accionantes; y designó a la perito Erika Silvana Merino Casco para la cuantificación de la reparación.

- 18.3.** El 15 de marzo de 2018, mediante auto, el Tribunal aprobó en su totalidad el informe pericial presentado por la Ingeniera Erika Silvana Merino Carrasco, que establece el monto de ciento cuarenta y siete mil ochenta y un dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 62/100 dólares (USD147.081,62); y concedió al Ministerio de Economía y Finanzas el término de cinco días con el objeto de que pague y deposite el monto debido.
- 18.4.** El 02 de mayo de 2018, el Tribunal, por cuanto el Ministerio de Economía y Finanzas remitió los comprobantes de pago, dispuso que se oficie al Gerente de BANECUADOR B.P. a fin de que certifique que el valor de USD. 147.081,62 se encuentra acreditado dentro de la cuenta No. 17010999976, que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito mantiene en la referida entidad bancaria.
- 18.5.** El 17 de mayo de 2018, tras la presentación del oficio Nro. BANECUADORGSC20180195OF, remitido por BANECUADOR B.P, el cual comunicaba al Tribunal que el valor se halla depositado en la cuenta No. 0010257097 de “Control de Depósitos Judiciales”; el tribunal dispuso oficiar al señor Gerente General de BANECUADOR B.P, que en el término de 24 horas realice la transferencia del indicado monto a la cuenta que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito mantiene en la referida entidad bancaria.
- 18.6.** El 06 de junio de 2018, mediante auto, el Tribunal dispuso:

“(…) Por cuanto la parte demandada Ministerio de Economía y Finanzas ha dado cumplimiento con lo dispuesto en providencia de fecha 31 de mayo del 2018 y conforme consta en el anexo No. 1 a fojas 928 del proceso, en el cual la administración demandada a esclarecido los valores correspondientes a cada uno de los actores y los valores correspondientes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y Servicio de Rentas Internas; además que ha sido revisado los recaudos procesales se evidencia que BanEcuador mediante oficio Nro. BANECUADORGSC20180227OF remitido a este Tribunal certificó que la cantidad de CIENTO QUINCE MIL CUATROCIENTOS CUATRO DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA con CUARENTA Y OCHO CENTAVOS (USD \$115.404,48) se encuentra en la cuenta No. 017010999976 que mantiene el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha en BanEcuador, por tal razón se dispone a la mencionada entidad bancaria proceda a la entrega las cantidades a: NOMBRES APELLIDOS CÉDULA VALOR A DEPOSITAR BALCAZAR BALCAZAR LUZ MARIA 1100790466 \$ 15.948,72; PAREDES CALERO FANNY CECILIA 1705759007 \$ 13.374,69; SUAREZ INSUASTI ROSA ELVIRA 0601383896 \$ 12.395,66; ECHEVERRIA VILLACRESES ROSARIO MAGDALENA 1001191251 \$ 10.738,31; MARTINEZ ACOSTA JENNY PATRICIA 1704592052 \$ 10.940,72; DUQUE

GUERRA OSCAR AGUSTIN PAUCAR ESCOBAR FRANCISCO JAVIER 1706660410 \$12.638,49; BELTRAN CARTAGENA GUSTAVO EFRAIN 1704236510 \$ 14.698.69; VALENZUELA COBA PATRICIA DE LOURDES 1705006672 \$ 13.442,77. Debiendo para el efecto dirigirse los correspondientes oficios al Gerente de BANECUADOR adjuntando una copia certificada del comprobante de transferencia No. 400022018002516, 400022018002517, 400022018002518, 400022018002519, 400022018002520, 400022018002521, 400022018002516, 400022018002522, 400022018002523 y el oficio BANECUADORGSC2018 0227OF de BANECUADOR. Hecho lo cual se informe documentadamente a este Órgano Judicial del cumplimiento de la orden impartida. Oficiese a la Corte Constitucional del Ecuador con el contenido de este auto. (sic)”

Del Ministerio de Economía y Finanzas

19. Mediante escrito de 08 de diciembre de 2021, Rossanna Consuelo Miranda Robayo, Coordinadora General Jurídica Encargada del Ministerio de Economía y Finanzas, informa que, se dio cumplimiento a lo resuelto dentro del proceso No. 13191-2005, así como la Resolución No. 0295-06-RA y No. 0923-2005-RA.
20. En este sentido, el Ministerio para respaldar su afirmación adjunta el Memorando Nro. MEF-DF-2021 -0456-M, de 07 de diciembre de 2021; Memorando Nro. MEF-DATH-2021-0619-M, de 08 de diciembre de 2021; y Acciones de personal de reintegro de los accionantes.
21. Además, concluye que:

4.1. Como se puede determinar, respecto de la Resolución emitida dentro del proceso Nro. 13191-2005, así como lo dispuesto mediante Resolución Nro. 0295-06-RA y 0923-2005-RA, esta Cartera de Estado, una vez que se verificó la devolución de la indemnización entregada por el proceso de supresión de partidas realizado, procedió a generar las acciones de personal de restitución de puestos de los accionantes, situación que se corrobora con las acciones aparejadas al presente; por lo tanto se ha justificado de manera categórica el cumplimiento de las resoluciones mencionadas en el presente numeral.

4.2. Respecto del cumplimiento del Caso Nro. 54-14-IS, esta Cartera de Estado, dio cumplimiento al pago de la indemnización correspondiente, hechos que han sido justificados con la documentación adjunta al presente.

IV. Decisión cuyo incumplimiento se alega

22. Las resoluciones judiciales cuyo cumplimiento está en análisis, son la sentencia de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, del 25 de agosto de 2005; y la sentencia emitida el 13 de diciembre de 2006, por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, dentro de la causa N.º 0295-06-RA:

TRIBUNAL DISTRITAL No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- SEGUNDA SALA.- Quito, agosto 25 del 2005.- Las 09h50.- VISTOS: (...) la Sala

RESUELVE: *conceder la acción de amparo constitucional promovida por Rosa Elvira Suárez Insuasti, Procuradora Común de los actores, cuya nómina consta en la acción de amparo, consecuentemente se suspenden definitivamente los efectos del acto administrativo contenido en las acciones de personal de fecha 25 de febrero de 2005, debiendo los actores restituir las indemnizaciones recibidas previamente a sus reincorporaciones a sus cargos de los cuales fueron desvinculados.- NOTIFÍQUESE.*

PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. -Caso No. 0295 06 RA.
Quito, D.M., 13 de diciembre de 2006 (...)

Por las consideraciones anotadas, y en ejercicio de sus atribuciones **LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

RESUELVE:

1.-Confirmar la Resolución de primer nivel y, consecuentemente, conceder el amparo constitucional interpuesto por Rosa Elvira Suárez Insuasti, Procuradora Común de los actores cuya nómina consta en el escrito de demanda;

2.- Dejar a salvo los derechos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que, en cualquier tiempo, realice los procesos de supresión de puestos que las circunstancias exijan, pero con sujeción y respeto a lo que señala la Constitución Política del Estado y las leyes de la República, en especial la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y las Resoluciones de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de los Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público SENRES; y,

3.-Devolver el expediente al Tribunal de origen. – Notifíquese

V. Análisis constitucional

23. El numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional, el “(...) *conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”. Esta Magistratura ha expresado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos a disposición de este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas³.
24. Dado que el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito han remitido a esta Corte documentación relacionada con el cumplimiento de la sentencia cuyo incumplimiento se alega, se procede a efectuar la verificación correspondiente.
25. Según obra del expediente constitucional, tanto el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito han presentado la siguiente información:

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 26-16-IS/20.

25.1. Memorando Nro. MEF-DATH-2021-0619-M, de 08 de diciembre de 2021, suscrito por el Econ. Andrés Eduardo Egas Almeida, Director de Administración de Talento Humano, el cual detalla las acciones de personal para reintegrar a su puesto a los servidores y ex servidores, previa restitución de las indemnizaciones recibidas:

No.	NOMBRE	No. ACCIÓN DE PERSONAL - AMPARO CONSTITUCIONAL DE 25-AGO-2005	No. ACCIÓN DE PERSONAL - RESOLUCIÓN No. 0295-06-SA DE 13-DIC-2006	No. ACCIÓN DE PERSONAL - RESOLUCIÓN No. 0923-2009-SA DE 13-DIC-2006
1	Carmela Esmeralda Salinas Ulate	AP-0207 de 31-10-2005	AP-0044 de 11-01-2007	n/a
2	Francisco Iván Montañez Ocasión	AP-0696 de 31-10-2005	AP-0070 de 11-01-2007	n/a
3	Rosario Simón Reyes	AP-0708 de 31-10-2005	AP-0073 de 11-01-2007	n/a
4	César Augusto Espinosa	AP-0705 de 31-10-2005	No consta AP	n/a
5	Eugenia Jakeline Páez Rosales	AP-0699 de 31-10-2005	AP-0059 de 11-01-2007	n/a
6	Sandra Chimayúndez Soriano	AP-0693 de 31-10-2005	AP-0049 de 11-01-2007	n/a
7	Juan Patricio Simón	AP-0702 de 31-10-2005	AP-0065 de 11-01-2007	n/a
8	Rosa Avelar León	AP-0682 de 31-10-2005	AP-0069 de 11-01-2007	n/a
9	Carlos Humberto Osorio López	AP-0694 de 31-10-2005	AP-0072 de 11-01-2007	n/a
10	Maria Reina Bernal Proaño	AP-0685 de 31-10-2005	AP-0047 de 11-01-2007	n/a
11	Concepción del Carmen Velasco Lora	AP-0711 de 31-10-2005	AP-0061 de 11-01-2007	n/a

12	Jorge Washington Calderón Ariza	AP-0689 de 31-10-2005	AP-0075 de 11-01-2007	n/a
13	Guadalupe María del Risco Berdugo	AP-0684 de 31-10-2005	AP-0058 de 11-01-2007	n/a
14	Maria Reina Lira Rojas	AP-0695 de 31-10-2005	AP-0064 de 11-01-2007	n/a
15	Nirvair Quirós Villalverde Mejía	AP-0618 de 01-12-2005	AP-0033 de 11-01-2007	n/a
16	Rosa Soledad Montenegro Guerrero	AP-0688 de 31-10-2005	AP-0057 de 11-01-2007	n/a
17	Pablo Santiago Proaño Acevedo	AP-0703 de 31-10-2005	AP-0046 de 11-01-2007	n/a
18	Fraida del Carmen Cabrera Guzmán	AP-0688 de 31-10-2005	AP-0060 de 11-01-2007	n/a
19	Myrón Rodríguez Soto	AP-0704 de 31-10-2005	AP-0054 de 11-01-2007	n/a
20	Maria Eugenia Álvarez Rodríguez	AP-0681 de 31-10-2005	AP-0063 de 11-01-2007	n/a
21	Gertrudis Renata Madroñero Quintero	AP-0617 de 01-12-2005	AP-0031 de 11-01-2007	n/a
22	Ramón Augusto Benítez Benítez	AP-0687 de 31-10-2005	AP-0076 de 11-01-2007	n/a
23	Enrique Alfredo Naranjo Demerutis	n/a	n/a	AP-0129 de 08-03-2007
24	Diego Marcelo Cárdenas Salazar	AP-0690 de 31-10-2005	AP-0048 de 11-01-2007	n/a
25	Washington Hernán Pérez Domínguez	AP-0690 de 01-02-2006	AP-0067 de 11-01-2007	n/a
26	Carrera Núñez María Mercedes	n/a	n/a	AP-0146 de 08-03-2007
27	Lumiquinga Zurita Gloria Piedad	n/a	n/a	AP-0145 de 08 de 03 de 2007
28	Tupiza Codena Washington Patricio	n/a	n/a	AP-148 de 08 de 03 de 2007
29	Valverde Vinuesa Luis Enrique	n/a	n/a	AP-147 de 08 de 03 de 2007
30	Enrique Alfredo Naranjo Demerutis	n/a	n/a	AP-0149 de 08-03-2007

25.2. Memorando Nro. MEF-DF-2021-0456-M, de 07 de diciembre de 2021, suscrito por el Lcdo. Franklin Gustavo Cumba, Director Financiero del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el cual establece que la Dirección Financiera en cumplimiento a la Providencia No. 17802200513191 TDCA y al Informe Pericial No. CJ20180042 presentado por la Ing. CPA Erika Merino en calidad de Perito Calificación No. 1838355, procedió a efectuar la liquidación de la remuneración mensual unificada a favor de los siguientes ex servidores:

Nº	Cédula	Apellido y Nombre	VALOR
1	1100790466	Balcazar Balcazar Luz Maria	20.693,57
2	1704236510	Beltran Cartagena Gustavo Efraim	18.672,41
3	1707267884	Duque Guerra Oscar Agustin	14.299,41
4	1001191251	Echeverria Villacreses Rosario Magdalena	13.442,77
5	1704592052	Martinez Acosta Jenny Patricia	13.734,33
6	1705759007	Paredes Calero Fanny Cecilia	17.148,38

7	1706660410	Paucar Escobar Francisco Javier	16.168,31
8	0601383896	Suarez Insuasti Rosa Elvira	12.395,66
9	1705006672	Valenzuela Coba Patricia de Lourdes	17.148,38
Total Establecido por el Pecho			147.081,66

25.3. Auto de fecha miércoles 8 de agosto del 2018, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, en el que se dispone “(...) *Mediante auto de fecha 6 de junio del 2018, las 11h41 se dispuso a BANEQUADOR proceda a la entrega de las siguientes cantidades a: NOMBRES APELLIDOS CÉDULA VALOR A DEPOSITAR BALCAZAR BALCAZAR LUZ MARIA 1100790466 \$ 15.948,72 PAREDES CALERO FANNY CECILIA 1705759007 \$ 13.374,69; SUAREZ INSUASTI ROSA ELVIRA 0601383896 \$ 12.395,66; ECHEVERRIA VILLACRESES ROSARIO MAGDALENA 1001191251 \$ 10.738,31; MARTINEZ ACOSTA JENNY PATRICIA 1704592052 \$10.940,72; DUQUE GUERRA OSCAR AGUSTIN 1707267884 \$ 11.226,44; PAUCAR ESCOBAR FRANCISCO JAVIER 1706660410 \$12.638,49; BELTRAN CARTAGENA GUSTAVO EFRAIN 1704236510 \$ 14.698,69; VALENZUELA COBA PATRICIA DE LOURDES 1705006672 \$ 13.442,77. SEGUNDO: Mediante la Secretaría del Tribunal se procedió a la emisión de los respectivos certificados de depósitos judiciales – Orden de retiro de Fondos, a fin de que se proceda al pago de los valores a las personas antes mencionadas. TERCERO: Por cuanto la señora Patricia de Lourdes Valenzuela Coba otorga un poder especial a favor de la señora Janet de las Mercedes Valenzuela Coba, el Tribunal mediante auto de fecha 21 de junio del 2018, las 11h40, autorizó a la señora Janeth de las Mercedes Valenzuela Coba y dispuso a BANEQUADOR proceda a la entrega de la cantidad de TRECE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA con SETENTA Y SIETE CENTAVOS (USD \$13.442,77) a la señora Janet de las Mercedes Valenzuela Coba.”*

- 26.** De tal modo, esta Corte evidencia que el Ministerio de Economía y Finanzas procedió a reincorporar a los accionantes de la presente acción de incumplimiento No. 59-18-IS, a sus puestos de trabajo, según consta de las acciones de personal detalladas en el Memorando Nro. MEF-DATH-2021-0619-M, de 08 de diciembre de 2021. Dando cumplimiento a la sentencia No. 0295-06-RA del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2006, que confirmó la sentencia de la Segunda

Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de 25 de agosto de 2005, la cual resolvió **“suspender definitivamente los efectos del acto administrativo contenido en las acciones de personal de fecha 25 de febrero de 2005, debiendo los actores restituir las indemnizaciones recibidas, previo a sus reincorporaciones a los cargos de los cuales fueron desvinculados”** (Énfasis añadido).

27. No obstante, este Organismo constata que, de los accionantes del proceso originario, esto es el amparo constitucional resuelto por la sentencia de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de 25 de agosto de 2005, confirmada por la sentencia No. 0295-06-RA del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2006, un grupo de ellos presentó la acción de incumplimiento signada con No. 54-14-IS, alegando el incumplimiento de la sentencia constitucional, y solicitando que la Corte Constitucional ordene al Ministerio de Economía y Finanzas disponer el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, así como de los aportes al IESS, FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada, puesto que esto también fue una de sus pretensiones en su demanda de amparo constitucional.
28. El 30 de junio de 2017, la Corte Constitucional emitió la sentencia N.º 028-17-SIS-CC, que resolvió la causa No. 54-14-IS, mediante la cual consideró:

Ante esta situación, a fin de velar por el cumplimiento integral de las resoluciones judiciales, la tutela de los derechos e intereses de los justiciables y en atención al principio resumió ad integrum, la Corte Constitucional considera que la concesión del amparo constitucional también implica aceptar y conceder las pretensiones demandadas en el texto del amparo constitucional y así debe ser entendido, toda vez que en la garantía jurisdiccional de derechos constitucionales, no rigen los principios comunes de la justicia ordinaria como el de congruencia de la sentencia. De esta forma, se logra que las garantías constitucionales no sean vistas como simples mecanismos judiciales, sino como verdaderos instrumentos con que cuentan todas las personas para obtener del estado una protección integral de sus derechos. En este sentido, se consolida la restitución y reparación de los derechos constitucionales que hayan sido vulnerados. (sic)

29. En base a lo expuesto, dispuso que *“(...) como consecuencia lógica deriva satisfacer también los rubros mencionados que fueron reclamados en su momento por las y los legitimados activos. Es decir, las peticiones de los recurrentes son procedentes en virtud del principio universalmente aceptado conocido como restitutio ad integrum ya que (en) juicio de protección de garantías constitucionales, al declararse la existencia de un acto atentatorio a los derechos constitucionales y por consiguiente conceder la acción de amparo, por lógica derivación le corresponde a la autoridad demandada, pagar las remuneraciones que estos dejaron de percibir como consecuencia de su acto arbitrario.”*
30. Como consecuencia, la Corte ordenó en su decisorio que el Ministerio de Finanzas pague a los accionantes de la acción de incumplimiento No. 54-14-IS, los valores que indique la resolución que tome el Tribunal Contencioso Administrativo. Por lo cual,

la información remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, sobre el pago de valores por concepto de pago de remuneraciones dejadas de percibir así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada, corresponden al pago ordenado en la sentencia N° 028-17-SIS-CC en favor de los accionantes de la acción de incumplimiento No. 54-14-IS.

31. Posterior a la emisión de dicha sentencia, Carmita Esmeralda Salinas López, Francisco Iván Maldonado Gavilanes, Rodrigo Simbaña Reyes, César Salgado Espinosa, Eugenia Jakeline Páliz Roldán, Sandra Gomezjurado Jaramillo, Juan Pillalaza Simbaña, Rosa Avilés León, Carlos Humberto Osorio Lara, María Elena Bermeo Proaño, Consuelo del Carmen Velasco Loza, Jorge Washington Calderón Arias, Guadalupe María del Rocío Bedoya, María Elena Live Rojas, Maribel Guísela Villafuerte Mejía, Rosa Soledad Montenegro Guerrero, Pablo Santiago Proaño Acevedo, Nila del Carmen Cabrera Quezada, Myrian Rodríguez Saltos, María Eugenia Álvarez Salvador, Germán Renato Madero Guerrón, Hernán Augusto Bonilla Bonilla, Enrique Alfredo Naranjo Demera, Diego Marcelo Cárdenas Salazar, y Washington Hernán Pérez Domínguez, presentaron la presente acción de incumplimiento que se signó con el número 59-18-IS. Mediante la cual solicitan:

Que tal cual se dictó la Sentencia No. 028-17-SIS-CC en el CASO No. 054-14-15, a favor de los señores Patricia Valenzuela Coba y otros, se dignen dictar en favor de quienes estamos compareciendo en esta solicitud, por cuanto nuestros derechos como ex funcionarios del Ministerio de Finanzas también han sido vulnerados en idéntica medida, por el incumplimiento de lo ordenado mediante Resolución expedida por el TRIBUNAL DISTRITAL No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- SEGUNDA SALA.- el 25 de Agosto del 2005, en primera instancia y, por SENTENCIA dictada por la PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, el 13 de diciembre del 2006, en segunda instancia.

32. Como resultado, corresponde a esta Corte resolver la presente causa de igual forma que resolvió la causa No. 54-14-IS mediante la sentencia N.º 028-17-SIS-CC, cumpliendo con la regla de precedente de este Organismo, contenida en la sentencia N° 028-16-SIS-CC, que establece que: “Si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, ii) formulando como una de sus pretensiones la de que se le paguen los haberes dejados de percibir como consecuencia de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido, iv) pero sin la orden expresa de que se paguen esos haberes [supuesto de hecho], entonces, se debe entender que implícitamente ordenó el pago de dichos haberes a la persona beneficiaria del amparo [consecuencia jurídica].”⁴
33. Esta regla de precedente sería aplicable al presente caso, pues se verifican los elementos del supuesto de hecho de la regla: i) Los accionantes de la presente acción de incumplimiento presentaron una acción de amparo constitucional en contra del

⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 109-11-IS/20, párr 28.

Ministerio de Economía y Finanzas, en la que impugnaron las Acciones de Personal que cesaron sus funciones con la institución por supresión de puestos. ii) En el libelo de su demanda de acción de amparo, los accionantes solicitaron se ordene el reintegro inmediato a sus puestos de trabajo; y, se disponga el pago de las remuneraciones que han dejado de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada. iii) La resolución resolvió “*conceder la acción de amparo constitucional*”. Y iv) En dicha resolución no se ordenó expresamente el pago de los haberes dejados de percibir.

34. Por tanto, se declara el incumplimiento parcial de la resolución dictada el 25 de agosto del 2005 por los jueces del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, la misma que fue ratificada el 13 de diciembre del 2006, por los jueces de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, caso No. 0295-06-RA, en vista de que, si bien este Organismo constata que los accionantes fueron reincorporados a sus puestos de trabajo, no existe constancia de que el Ministerio de Economía y Finanzas haya dado cumplimiento al pago de los haberes laborales dejados de percibir, durante el tiempo que los accionantes de la presente acción de incumplimiento fueron separados de la institución, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada.

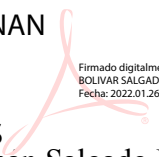
VI. Decisión

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

1. Declarar el incumplimiento parcial de la resolución dictada el 25 de agosto del 2005, por los jueces del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, la misma que fue ratificada el 13 de diciembre del 2006, por los jueces de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, caso N.º 0295-06-RA, en lo concerniente al pago de remuneraciones dejadas de percibir desde que los accionantes de la presente acción de incumplimiento, signada con el número 59-18-IS, fueron separados de su cargo hasta su reincorporación al mismo, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada.
2. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento de sentencia constitucional propuesta.
3. La determinación del monto de la reparación económica corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa de conformidad con las reglas jurisprudenciales dictadas por esta Corte en las sentencias Nros. 024-14--LC, emitida dentro del caso N.º 0023-12-IS y 004-13-SAN-CC dentro del caso N.º 0015-10-AN; para lo cual la Secretaría General de este Organismo remitirá copias certificadas del expediente al Tribunal Contencioso Administrativo competente.

4. Disponer que el Ministerio de Finanzas pague a los accionantes los valores que indique la resolución que tome el Tribunal Contencioso Administrativo.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernan Salgado Pesantes
PRESIDENTE



Firmado digitalmente por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.26 19:56:07 -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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 19 de enero de 2022.- 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. 0059-18-IS

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración y ampliación No. 59-18-IS/22**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D. M., 10 de marzo de 2022.

VISTOS: PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.- Quito, D.M., 10 de marzo de 2022. Mediante escritos ingresados el 1 y 7 de febrero de 2022, Carmita Esmeralda Salinas López, Francisco Iván Maldonado Gavilanes, Rodrigo Simbaña Reyes, César Salgado Espinosa, Eugenia Jakeline Páliz Roldán, Sandra Gomezjurado Jaramillo, Juan Pillalaza Simbaña, Rosa Aviles León, Carlos Humberto Osorio Lara, María Elena Bermeo Proaño, Consuelo del Carmen Velasco Loza, Jorge Washington Calderón Arias, Guadalupe María del Rocío Bedoya, María Elena Live Rojas, Maribel Guísela Villafuerte Mejía, Rosa Soledad Montenegro Guerrero, Pablo Santiago Proaño Acevedo, Nila del Carmen Cabrera Quezada, Myrian Rodríguez Saltos, María Eugenia Alvarez Salvador, Germán Renato Madero Guerrón, Hernán Augusto Bonilla Bonilla, Enrique Alfredo Naranjo Demera, Diego Marcelo Cárdenas Salazar, Washington Hernán Pérez Domínguez, solicitaron aclaración y ampliación de la sentencia No. 59-18-IS/22 dictada dentro de la causa No. 59-18-IS. Al respecto, el Pleno de la Corte Constitucional considera:

I. Antecedentes

1. En sentencia No. 59-18-IS/22, dictada dentro del caso 59-18-IS, que fue emitida el 19 y notificada el 28 de enero de 2022, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

“1. Declarar el incumplimiento parcial de la resolución dictada el 25 de agosto del 2005, por los jueces del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo, la misma que fue ratificada el 13 de diciembre del 2006, por los jueces de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, caso N° 0295-06- RA, en lo concerniente al pago de remuneraciones dejadas de percibir desde que los accionantes de la presente acción de incumplimiento, signada con el número 59-18-IS, fueron separados de su cargo hasta su reincorporación al mismo, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada.

2. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento de sentencia constitucional propuesta.

3. La determinación del monto de la reparación económica corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa de conformidad con las reglas jurisprudenciales dictadas por esta Corte en las sentencias Nros. 024-14--LC, emitida dentro del caso N.° 0023-12-IS y 004-13-SAN-CC dentro del caso N.° 0015-10-AN; para lo cual la Secretaría General de este Organismo remitirá copias certificadas del expediente al Tribunal Contencioso Administrativo competente.

4. Disponer que el Ministerio de Finanzas pague a los accionantes los valores que indique la resolución que tome el Tribunal Contencioso Administrativo.”.

II. Sobre el pedido de aclaración y ampliación

2. En su escrito ingresado el 1 de febrero de 2022, los accionantes solicitaron aclaración y ampliación de la sentencia, y en lo principal señalan que en los antecedentes de su demanda, señalaron dos resoluciones del ex Tribunal Constitucional:

“La Resolución No. 0295-06-RA fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Constitucional a favor de: Carmita Esmeralda Salinas López, Francisco Iván Maldonado Gavilanes, Rodrigo Simbafla Reyes, César Salgado Espinosa, Eugenia Jakeline Páliz Roldan, Sandra Gomezjurado Jaramillo, Juan Pillalaza Simbafla, Rosa Avilés León, Carlos Humberto Osorio Lara, María Elena Bermeo Proaño, Consuelo del Carmen Velasco Loza, Jorge Washington Calderón Arias, Guadalupe María del Rocío Bedoya, María Elena Live Rojas, Maribel Guisela Villafuerte Mejía, Rosa Soledad Montenegro Guerrero, Pablo Santiago Proaño Acevedo, Nila del Carmen Cabrera Quezada, Myrian Rodríguez Saltos, María Eugenia Alvarez Salvador, Germán Renato Madero Guerrón, Hernán Augusto Bonilla Bonilla, Diego Marcelo Cárdenas Salazar, Washington Hernán Pérez Domínguez y la Resolución No. 0923-2005-RA por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional a favor, entre otros, de Enrique Alfredo Naranjo Demera.

Las dos Resoluciones fueron dictadas en la misma fecha 13 de diciembre del 2006 y tienen relación con la resolución No. MEF-DM-011-2005 de 24 febrero del 2005 (sic) dictada por el Ministerio de Economía y Finanzas.”¹.

3. Seguidamente refieren que:

“3.- El Tema que encabeza la SENTENCIA que ha dictado el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador este 19 de enero de 2022, expresa erróneamente que "La Corte analiza el cumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Constitucional ", cuando son dos las sentencias dictadas.

4.- Queremos entender que al ser coincidente la fecha de dictamen de las Resoluciones Nos. 0295-06-RA y 0923-2005-RA, esta coincidencia causó el lamentable error de considerar únicamente para dictar la Sentencia a la Resolución No. 0295-06-RA.”

4. Finalmente señalan: “Por lo brevemente anotado y con seguridad de que la Corte Constitucional del Ecuador sabrá corregir este lamentable error, solicitamos que se aclare y amplíe la Sentencia del 19 de enero del 2022, a fin de que sea completa y evite que alguno de los comparecientes pueda quedar al margen de la reparación legalmente aceptada y ordenada su cumplimiento.”

III. Consideraciones de la Corte Constitucional

5. El artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, reconocen el derecho de las partes procesales para solicitar aclaración y ampliación de las decisiones constitucionales.

¹ En escrito presentado el 7 de febrero de 2022, los accionantes señalaron que: *“Con fecha 01 de febrero de 2022 presentamos en esta causa una solicitud de aclaración y ampliación de la Sentencia dictada por esta Corte el 19 de enero del 2022, habiéndose involuntariamente deslizado un error de tipado (sic), en la referencia hecha a la Resolución No. 0923-2005-RA del 13 de diciembre de 2006 erróneamente pusimos que fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, cuando fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Constitucional a favor de Enrique Alfredo Naranjo Demera y otros. (...)”*.

6. De la revisión del expediente se constata que los accionantes han presentado su petición dentro del término legal, es decir, tres días contados a partir de la notificación de la sentencia².

7. La petición de aclaración procede cuando existiera oscuridad en el contenido de la sentencia, en tanto que la solicitud de ampliación tiene cabida cuando en el fallo se hubiere omitido resolver sobre uno o varios puntos controvertidos.

8. Con relación a lo referido en el escrito de aclaración y ampliación, mismo que consta en las citas *ut supra*, esta Corte advierte que, en su demanda, los accionantes señalaron como pretensión lo siguiente:

“(...) muy comedidamente nos permitimos solicitar:

UNO.- Que la acción de incumplimiento de sentencia que presentamos quienes comparecemos con fecha 4 de agosto del 2017, sea necesariamente considerada e incorporada dentro del CASO No. 0054-14-15, puesto que el antecedente para interponerla proviene de la misma RESOLUCIÓN No. 0295-06-RA dictada por la PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL con fecha 13 de diciembre de 2006, al igual que lo hicieron Patricia Valenzuela y otros.

DOS.- Que tal cual se dictó la Sentencia No. 028-17-SIS-CC en el CASO No. 054-14-IS, a favor de los señores Patricia Valenzuela Coba y otros, se dignen dictar en favor de quienes estamos compareciendo en esta solicitud, por cuanto nuestros derechos como ex funcionarios del Ministerio de Finanzas también han sido vulnerados en idéntica medida, por el incumplimiento de lo ordenado mediante Resolución expedida por el TRIBUNAL DISTRITAL No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- SEGUNDA SALA.- el 25 de Agosto del 2005, en primera instancia y, por SENTENCIA dictada por la PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, el 13 de diciembre del 2006, en segunda instancia.”

9. Por tanto, el análisis realizado por esta Corte en la sentencia 59-18-IS/22 se ciñó a responder la pretensión de los accionantes, esto es, el incumplimiento de la resolución No. 0295-06-RA. De igual manera, esta Corte considera necesario señalar que, la sentencia 028-17-SIS-CC del caso 54-14-IS, de la cual los accionantes solicitaron un trato idéntico en su demanda, tan solo analiza la resolución 0295-06-RA. Además, es necesario mencionar que, de los beneficiarios de la resolución 0923-2005-RA, tan solo uno consta como accionante en la presente acción de incumplimiento. Finalmente, la resolución 0923-2005-RA tiene como antecedente la resolución expedida por la **Primera Sala** del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo en primera instancia, mediante la cual se negó la acción de amparo constitucional presentada por los accionantes de ese proceso; mientras que, los accionantes de la presente acción de incumplimiento demandaron el incumplimiento de la “Resolución expedida por el TRIBUNAL DISTRITAL No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- **SEGUNDA SALA**.- el 25 de Agosto del 2005, en primera instancia”, como consta en cita *ut supra*. En tal sentido, el escrito presentado por los accionantes no corresponde propiamente a un

² Artículo 40, Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

recurso de ampliación o aclaración, pues no busca esclarecer este punto, sino que busca modificar el sentido en el que se ha dictado el fallo, lo que es improcedente, y, por lo tanto, se niega la aclaración solicitada.

10. Adicionalmente, tomando en consideración lo anterior, esta Corte advierte que la petición de ampliación no pretende que este Organismo se pronuncie sobre puntos controvertidos que no han sido abordados en el fallo, sino que busca se amplíe su decisión y sus efectos a otra resolución del ex Tribunal Constitucional que no consta en la petición de la demanda. En razón de lo cual el pedido de ampliación interpuesto resulta improcedente.

IV. Decisión

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

- 1. Negar** el pedido de aclaración y ampliación.
- Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
- Notifíquese y archívese.

**ALI VICENTE
LOZADA
PRADO**
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Fecha: 2022.03.16
15:50:04 -05'00'
Dr. Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Solíz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Teresa Nuques Martínez, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 10 de marzo de 2022.- Lo certifico.

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

**Sentencia No. 28-19-IN/22****Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

CASO No. 28-19-IN**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: En la presente sentencia, la Corte analiza la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 751, en virtud del cual se amplía la zona intangible Tagaeri Taromenane y se reduce el área de explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní. Luego del análisis correspondiente la Corte declara la constitucionalidad de los artículos 1 y 2 y la inconstitucionalidad por la forma de los artículos 3-9 del Decreto.

I. Antecedentes

1. El 2 de julio de 2019, Carmen Marisol Rodríguez Pérez, Ivette Rossana Vallejo Real, Silvana del Carmen Murgueytio Jeria, Nathalia Bonilla Cueva, Lisset Coba y María Liliana Cristina Solís Chiriboga (**accionantes**) presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra del Decreto Ejecutivo No. 751 de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 506 el 11 de junio de 2019 (**Decreto**), así como en contra del artículo 424 del Reglamento al Código Orgánico Ambiental emitido a través del Decreto Ejecutivo No. 752.
2. En virtud del sorteo realizado el 15 de agosto de 2019, la sustanciación de la causa No. 28-19-IN correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 26 de septiembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda¹.
4. El 17 de septiembre de 2021, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento del caso 28-19-IN y convocó a las partes procesales a audiencia pública telemática que se celebró el 15 de octubre de 2021².

¹ Adicionalmente, el Tribunal de Admisión dispuso correr traslado a la Presidencia de la República y al Procurador General del Estado a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada en el término de quince días. Así también, se solicitó a la Presidencia de la República que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada y se puso en conocimiento del público la existencia de este proceso.

² En la audiencia intervinieron: por las legitimadas activas, Gladis Verónica Potes. Por los legitimados pasivos: Presidencia de la República, Yolanda Salgado Guerrón; Procuraduría General del Estado, Carola Samaniego; Ministerio del Ambiente, María Fernanda Manopanta; Ministerio de Energía y Recursos no renovables, Héctor Darío Borja y Juan Carlos Escobar.

5. En la presente causa se han presentado diversos *amici curiae* dentro de los que destacan: Ana Lucía Camargo Ferraz, doctora del Departamento de Antropología, Historia y Humanidades de la FLACSO; Oscar Alberto Espinosa De Rivero, profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Mayra Flores Muñoz, antropóloga socio-cultural; Miguel Barreiros Padilla, licenciado en antropología aplicada; Renata Mantilla Vásquez, politóloga; Alberto Acosta Espinosa; John Cajas-Guijarro; Kati Álvarez, Socióloga; Andrés Santiago Salazar Arellano, abogado; Pentibo Nagaípe Baihua Miipo, en calidad de líder tradicional de la comunidad Huaorani Baihuaeri de Bamenó y presidente de la Asociación Ome Gompote Kiwigimoni Huaorani (Ome Yasuní); Carlos Santiago Mazabanda Calles, coordinador en Ecuador de la organización no gubernamental Amazon Watch; Carla Patricia Luzuriaga Salinas; María Verónica Valarezo Carrión; Elizabeth Bravo, en calidad de bióloga experta en derechos de la naturaleza; Pedro Juan Bermeo Guarderas, en representación del colectivo Yasunidos; y, Gonzalo Javier Morales Riofrío, en calidad de director del Mecanismo de Prevención, Precaución Protección, Promoción y Restauración de los derechos de la naturaleza de la Defensoría del Pueblo.

II. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (**Constitución**), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal c) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Normas impugnadas

7. Las accionantes impugnan, por el fondo, los artículos 1, 2, 3, 4 y la disposición segunda del artículo 9; y, por la forma, la totalidad del Decreto, y el artículo 424 del Reglamento al Código Orgánico Ambiental, emitido a través del Decreto Ejecutivo No. 752, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 507 de 12 de junio de 2019:

Art. 1.- Reformar el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 2187, de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, con el siguiente contenido:

“Delimítase la Zona Intangible Tagaeri Taromenane que alcanza 818.501,42 hectáreas, que se ubican en las parroquias de Cononaco y Nuevo Rocafuerte, cantón Aguarico; Inés Arango, cantón Orellana, provincia de Orellana; y parroquia Curaray, cantón Arajuno, provincia de Pastaza en los siguientes límites:

Art. 2.- Sustituir el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 2187, de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, por el siguiente:

“Se establece una zona de amortiguamiento de diez kilómetros de ancho contiguo a toda la zona intangible redelimitada en el presente decreto.

La zona de amortiguamiento es un área adicional a la zona intangible que, mediante la regularización de las actividades que se desarrollen en la misma, contribuya a proteger a los grupos en aislamiento voluntario.

En esta zona de amortiguamiento se prohíbe la realización de actividades extractivas de productos forestales con propósitos comerciales; igualmente, se prohíbe el otorgamiento de todo tipo de concesiones mineras en esta zona.

Las comunidades ancestrales asentadas en la zona de amortiguamiento podrán realizar actividades tradicionales de caza, pesca y uso de la biodiversidad con fines de subsistencia; así como, actividades de turismo moderado y controlado, bajo un sistema de restricción y de bajo impacto.

Esta actividad podrá realizarse también a lo largo del río Curaray; así como, por el río Cononaco Grande hasta el asentamiento Huaorani, conocido como Sandoval.

En el segmento de la zona de amortiguamiento ubicada al interior del Parque Nacional Yasuni, las actividades se sujetarán al plan de manejo de dicho parque”.

Art. 3.- Sustituir el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 2187, de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, por el siguiente:

“Se prohíbe realizar en la zona de amortiguamiento nuevas obras de infraestructura tales como carreteras, centrales hidroeléctricas, centro de facilidades petroleras; y, otras obras que los estudios técnicos y de impacto ambiental juzguen incompatibles con el objeto de la zona intangible.

Se exceptúa de la prohibición expresada en el artículo 3, a las plataformas de perforación y producción de hidrocarburos”.

Art. 4.- Sustituir el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 2187, de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, por el siguiente:

"El Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, Secretaría de Derechos Humanos y la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, o las autoridades competentes, en el plazo de ciento ochenta días, definirán las políticas y procedimientos adecuados para evitar o minimizar la influencia que, las actividades de las operadoras petroleras legalmente autorizadas a operar en la zona de amortiguamiento, puedan ejercer sobre la vida de los pueblos ocultos que habitan en la zona intangible.

Las operaciones petroleras autorizadas deberán utilizar técnicas de bajo impacto para la exploración y explotación de hidrocarburos en la Zona de Amortiguamiento (técnicas de perforación direccionada o en racimo, tendido tubería subterránea); mismas que, tendrán

que ser autorizadas por el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables".

Art. 5.- Sustituir el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 2187, de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, por el siguiente:

"El Instituto Nacional de Patrimonio Cultural conjuntamente con la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, o quienes hicieren sus veces, precautelarán que las actividades permitidas no afecten o incidan en las costumbres, lenguaje, manifestaciones culturales, artesanales, técnicas, artísticas, musicales, religiosas, rituales o comunitarios de los grupos ancestrales que en esta región habitan".

Art. 6.- Incorpórese un artículo posterior al artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 2187, de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, con el siguiente contenido:

"Previo a la emisión de las autorizaciones administrativas ambientales que se requieran para la ejecución de actividades en la zona de amortiguamiento, se deberá contar con el pronunciamiento de la Autoridad encargada de la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario".

Art. 7.- Deróguese los artículos 6, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 2187, de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007.

Art. 8.- Dispóngase al Ministerio del Ambiente verificar las áreas intervenidas en los bloques 31 y 43 por Petroamazonas EP a partir de la Declaratoria de Interés Nacional. La autoridad Ambiental tomando en cuenta las áreas ya intervenidas en el Parque Nacional Yasuní, emitirá licencias en un área máxima de intervención de 300 hectáreas.

Art. 9.- Incorpórese las siguientes disposiciones transitorias:

PRIMERA.- En el plazo improrrogable de ciento ochenta días, contados a partir de la vigencia del presente decreto, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, la Secretaría de Derechos Humanos, con el apoyo de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, realizarán la delimitación física, la que incluye la demarcación con hitos; así como la elaboración y difusión de la cartografía oficial.

SEGUNDA.- En el plazo de noventa días, los ministerios de Energía y Recursos Naturales No Renovables, Secretaría de Derechos Humanos, del Ambiente, y de Turismo, expedirán las regulaciones para las actividades permitidas en la zona intangible y de amortiguamiento.

Las actividades de turismo moderado serán reglamentadas, en un plazo improrrogable de noventa días, por los ministerios del Ambiente y de Turismo, o quienes hiciere sus veces, previa coordinación, socialización y participación de los representantes de los pueblos Huaorani del Cononaco y las comunidades Quichua del bajo Curaray. Esta reglamentación establecerá normas obligatorias (incluyendo aspectos de bioseguridad) para operadores, guías y visitantes que garanticen la protección y respeto de los pueblos en aislamiento voluntario y condición de contacto inicial. También se establecerá un límite de visitante en base a una evaluación de la capacidad de carga.

TERCERA.- En el plazo de treinta días, los ministerios de Energía y Recursos Naturales No Renovables y del Ambiente emitirán los instrumentos y definiciones necesarias para la implementación del presente decreto.

IV. Fundamentos de la acción y pretensión

8. En lo principal, las accionantes manifiestan que el Decreto transgrede las siguientes disposiciones constitucionales: 3.1, 11.2, 12, 13, 14, 21, 30, 32, 106 último inciso, 57.1, 57.2, 57.3, 57.4, 57.5, 57.9, 57.11, 57.12, 57.13 y dos últimos párrafos, 66.1.2.3.(b) (c).4.27.
9. Las accionantes realizan un recuento de los antecedentes de la creación de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane (**ZITT**), en el que refieren:
 - i. Los Decretos Ejecutivos No. 552 de 1999, 2185 de 2007, y sus disposiciones respecto de la ZITT.
 - ii. Las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (**Comisión IDH**) de 10 de mayo de 2006.³
 - iii. El lanzamiento ante la Asamblea General de Naciones Unidas de la *Iniciativa Yasuní ITT* por parte del entonces presidente de la República, en septiembre de 2007, y el cierre de la propuesta, debido a que no fue acogida por la comunidad internacional.⁴

³ Señalan que el territorio de la ZITT fue determinado como intangible en 1999 por medio del Decreto Ejecutivo No. 552 de 2 de febrero, y que en 2007 se delimitó la ZITT y se creó la Zona de Amortiguamiento ("**ZA**"), por medio del Decreto Ejecutivo 2187 de 3 de enero de 2007, como consecuencia de las medidas cautelares ordenadas por la CIDH. Así también manifiestan que el 4 de febrero de 2017 se realizó una consulta popular en la que se planteó a la ciudadanía la posibilidad de ampliar las hectáreas de la ZITT, siendo la propuesta aprobada mediante el voto; y es en este contexto que surge el Decreto en cuestión.

⁴ Las accionantes señalan que, el entonces presidente del Ecuador Rafael Correa propuso a la comunidad internacional que "[...] *el estado (sic) ecuatoriano se comprometía a dejar bajo tierra el crudo de los bloques Ishpingo, Tambococha y Tiputini (bloques ITT) en el Parque Nacional Yasuní a cambio de que la comunidad internacional compensara al país por la mitad de los recursos que se dejaría de percibir con esa decisión*".

- iv. El inicio del proceso de consulta popular contemplado en el artículo 407 de la Constitución⁵ para explotar los bloques 31 y 43. También señalan que el 3 octubre de 2013, la Asamblea Nacional declaró *“de interés nacional la explotación de los bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del Parque Nacional Yasuni”*, indican que *“[l]a declaratoria excluyó expresamente la realización de actividades extractivas en la ZITT”*.
- v. Manifiestan que el 4 de febrero de 2018 se realizó la consulta popular,⁶ cuyos resultados se materializaron en el Decreto.
10. Manifiestan que la falta de consulta previa en la adopción del Decreto, determina su inconstitucionalidad por la forma. Adicionalmente, aducen que *“El art. 1 [del Decreto] incrementa la ZITT en 60,000 has. tomadas de la misma zona de amortiguamiento de la ZITT, sin sustento técnico pese a que hay indicios de que el territorio de los pueblos en aislamiento sería más amplio que lo ya establecido como ZITT y por otras áreas”*.
11. En lo que respecta a la inconstitucionalidad por el fondo, las accionantes señalan que los artículos 1, 2, 3 y la disposición segunda del artículo 9 del Decreto transgreden el derecho a la **igualdad y no discriminación**, pues contravienen los postulados constitucionales establecidos en los artículos 57.2.3, 66.4 y 11.2 de la Constitución. Agregan también que los artículos impugnados contradicen lo establecido en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).
12. En este sentido, señalan que este derecho tiene dos dimensiones que son (i) *“la igualdad ante la ley”*, y (ii) *“la igual protección de la ley sin discriminación”*, así, el Decreto transgrede el indicado principio en virtud de que el *“decreto (...) no toma en cuenta las particularidades de la protección necesaria para los PIA, ni para los demás pueblos alrededor de los territorios de estos pueblos”*. Lo cual, según las accionantes, se agrava por el hecho de que los pueblos que se encuentran afectados, no han sido consultados, lo que implica privilegiar los aspectos económicos y el extractivismo a costa del derecho a la vida.
13. Aducen que las actividades que se permitan en la zona de amortiguamiento (ZA) *“deben necesariamente respetar el derecho a la consulta, el derecho a permanecer aislados y las prohibiciones constitucionales establecidas en el territorio de los PIA”*, caso contrario se estaría nuevamente ante la exclusión y la preferencia de los intereses

⁵ **Art. 407.-** Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles.

⁶ Consulta popular realizada el 4 de febrero del 2018. Pregunta 7: *¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuni de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?* Alcanzando un 68% a favor de la pregunta.

económicos a costa de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario (PIAV)⁷.

14. También señalan que los artículos 1, 3 y 5 del Decreto contravienen los principios de no regresividad, no restricción de los derechos, irreductibilidad e intangibilidad de la posesión ancestral, garantía de aplicación de los derechos colectivos sin discriminación, el derecho a la vida y la vida en condiciones de dignidad⁸. Además, estiman que inobserva el artículo 26 de la CADH.
15. Sustentan sus argumentos en el informe de la Comisión IDH sobre *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*, al indicar que “*las presiones sobre [el] territorio [de los PIAV] provenientes de distintas actividades extractivas, constituyen una violación a los derechos sobre el territorio de los PIA y a su derecho a no ser contactados.(...) En consecuencia, la disminución de la protección a la ZA de la ZITT es un retroceso, que no está justificado por parte del Estado y viola el principio de no regresividad*”.
16. En particular, señalan que el artículo 1 del Decreto “*aparenta ampliar la Zona Intangible, pero en realidad ensancha las posibilidades de explotación petrolera (...)*”. Agregan que: “[s]i bien el decreto 751 determina el incremento de la ZITT hacia el noroccidente en un área mayor a 50.000 has, invalida en la zona de amortiguamiento una condición que le hace perder su sentido de mitigación de los impactos en la ZITT. Así permite la implantación de plataformas de perforación y producción hidrocarburífera en esta zona (casi 400.000 has.)”.
17. Por último, manifiestan respecto del artículo 1 del Decreto, que: “[l]a parte occidental del área de amortiguamiento está en la mitad de la Reserva de Biósfera Yasuní, que es la unificación del territorio Waorani con el PNY [Parque Nacional Yasuní], y el territorio PTA. Esto significa que a futuro podría darse explotación petrolera ahí, en el área de amortiguamiento”.
18. En cuanto al artículo 3 manifiestan que constituye un retroceso ya que “*faculta expresamente la construcción de infraestructura hidrocarburífera en una zona donde antes estaba totalmente prohibida*”. Aducen que “[a]mpliar la Zona Intangible y al mismo tiempo permitir actividades extractivas en la Zona de Amortiguamiento es una acción peligrosa e inconsecuente, si realmente se trata de precautelar la vida e integridad física y cultural de Pueblos Aislados. Las decisiones tomadas revelan racismo de Estado, son atentatorias y violatorias a la vida de los Pueblos Indígenas Aislados, y conducen al etnocidio”. Indican que se afectan los derechos a la autodeterminación y a su decisión de permanecer en aislamiento.

⁷ En la presente sentencia, la Corte Constitucional emplea esta denominación dado que así consta en el informe de la Comisión IDH en el Informe No.152/19 CASO 12.979, sobre Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario) Ecuador. No obstante, esta Corte reconoce que el empleo del término pueblos indígenas en aislamiento ‘voluntario’ no es aceptado unánimemente.

⁸ Constitución de la República, artículos 11.4.8, los dos últimos párrafos del 57 y 66.1.2.

19. Agregan que “*permitir la construcción de infraestructura petrolera restringe el derecho a permanecer en aislamiento de los PIA y a mantener la intangibilidad e irreductibilidad de su territorio, libre de toda actividad extractiva*”. Aducen que de conformidad con la sentencia N° 019-15-SIN-CC “*El gobierno debió justificar la autorización de plataformas en la zona de amortiguamiento y al no hacerlo incurrió en una restricción indebida*”.
20. Indican que la excepción prevista en el artículo 3 del Decreto es de carácter “*regresivo ya que genera una menor protección a los derechos de los PIA. También impone mayores amenazas a su vida e integridad física, derechos consagrados en el Art. 66, numerales 1 y 2 de la Constitución, ya que como explica la CIDH y evidencia la larga historia de matanzas, una mayor presión a su territorio desencadena en más violencia y muerte*”.
21. Aducen que el artículo 3 del Decreto contraviene el artículo 11.4 de la Constitución, en los siguientes términos: “[l]a excepción incorporada en el Art. 3 del Decreto Ejecutivo 751 constituye una restricción y una regresión en los mecanismos de protección de los derechos reconocidos a los PIA, excepción que no tiene ningún sustento y que tal como nos demuestra la historia generaría graves riesgos a los PIA. Permitir la construcción de infraestructura petrolera restringe el derecho a permanecer en aislamiento de los PIA y a mantener la intangibilidad e irreductibilidad de su territorio, libre de toda actividad extractiva”. Concluyen señalando que “[l]a visión del gobierno es consecuente con su intención de restringir el ejercicio de sus derechos, y en consecuencia los Art. (sic) 1, 2 y 3 del Decreto 751 son inconstitucionales”.
22. Respecto del artículo 5 del Decreto, refieren que “[s]e evidencia una enorme incoherencia al delegar en el Decreto (Art. 5) precisamente al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, para que precautelen las “*actividades permitidas*” y que éstas no afecten o incidan en las costumbres (...)”.
23. En cuanto a la presunta trasgresión de las **garantías territoriales** de los PIAV, las accionantes detallan las garantías establecidas en los artículos 57. 4.5.9.11.12, párrafo penúltimo innumerado de la Constitución,⁹ refieren también el contenido de los artículos

⁹ Constitución de la República, “Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...]”

4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.

5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita. (...)

9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral. (...)

11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.

12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus

- 3.1, 12, 13, 14, 21, 30, 32, y 66.27 *ibidem*,¹⁰ y señalan que los artículos 1, 2 y 3 del Decreto los contravienen.
24. En este sentido, aportan mapas de la zona objeto del Decreto en los que detallan los bloques petroleros concesionados para empresas públicas y privadas, el Parque Nacional Yasuní (PNY), la ZITT y la ZA. Concluyen que los decretos que han fijado la delimitación de la ZITT solo han considerado la explotación petrolera y no los derechos de los PIAV.
25. Agregan que determinar la territorialidad de los PIAV a conveniencia de la explotación petrolera deriva en la inobservancia de las garantías de irreductibilidad, imprescriptibilidad, inalienabilidad e indivisibilidad de los territorios de los PIAV. Así, manifiestan que “[l]a inconstitucionalidad de los arts. 1, 2 y 3 del Decreto 751 está en la falta de adecuación entre el área extendida (art. 1) y “las áreas de habitación y

medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. (...)

Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley”.

¹⁰ Constitución de la República del Ecuador, “**Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:**

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.” “Art. 12.- El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”. “Art. 13.- Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria”. “Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados”. “Art. 21.- Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas. No se podrá invocar la cultura cuando se atente contra los derechos reconocidos en la Constitución”. “Art. 30.- las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”. “Art. 32.- La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional”. “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 27. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza”.

desarrollo" de los pueblos aislados y en la autorización abierta a plataformas petroleras en la zona de amortiguamiento de la ZITT. En la práctica la supuesta extensión de la ZITT se ha hecho sobre la zona de amortiguamiento que ya era parte del área intangible y se ha abierto el área de amortiguamiento a actividades petroleras, (sic) Por lo tanto, la extensión efectiva de la ZITT es mucho menor al área nominal extendida y la protección que le confería la zona de amortiguamiento también se ha reducido significativamente pues ahora en la superficie total de la nueva zona de amortiguamiento se pueden construir plataformas petroleras a discreción del gobierno de turno".

26. También señalan que el Estado ecuatoriano ha incumplido de manera general las obligaciones previstas en el artículo 3 numeral 1¹¹ de la Constitución, y en particular, del artículo 57 último párrafo¹² ibídem; y, agregan que “[e]n el caso de los pueblos aislados, este deber primordial impone además el ejercicio de precaución dadas las incertidumbres sobre la forma de vida misma y la extensión y alcance de los derechos de estos pueblos que no mantienen relaciones directas de entendimiento e interacción con el estado”.
27. Refieren que “[a] la vez, la reducción de facto de la integridad territorial por impactos negativos de actividades petroleras aledañas a la ZITT restringirá el cumplimiento pleno y efectivo de derechos [de los PIAV] a su buen vivir en sus propios términos, incluidos los derechos a construir y mantener su propia identidad cultural (art. 21), al agua y alimentación (art. 12), al acceso seguro a alimentos sanos (art. 13). La presencia de plataformas petroleras en su zona de amortiguamiento compromete seriamente la posibilidad de ejercicio de sus derechos a: ambiente sano y ecológicamente equilibrado que les garantice la sostenibilidad y el buen vivir (art. 14), libre de contaminación y en armonía con la naturaleza (art. 66.27); a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna (art. 30); a la salud y a sus derechos conexos al agua, la alimentación, los ambientes sanos (art. 32), bajo principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de genero (sic) y generacional (art. 32 inciso segundo)”.
28. Señalan que se contravienen las obligaciones estatales derivadas de los derechos de los PIAV plasmadas en los artículos 3.1 y 57 párrafos penúltimo y final y 66. 1. 2. 3 (b) (c)¹³ de la Constitución. Así, refieren que las obligaciones del Estado son: “garantizar

¹¹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 3 numeral 1: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”.

¹² Constitución de la República del Ecuador, artículo 57 último párrafo: “El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres”.

¹³ Constitución de la República, “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:
1. El derecho a la inviolabilidad de la vida. No habrá pena de muerte.

2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

3. El derecho a la integridad personal, que incluye:

las vidas de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario; hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento; precautelar la observancia de sus derechos; prevenir el etnocidio de estos pueblos (...)”, en esta línea sostienen que los artículos 1, 2, 3 y la disposición segunda del artículo 9 del Decreto contravienen estos deberes.

29. Agregan que “[e]l nuevo Decreto, en cambio, al autorizar, sin condición, facilidades petroleras en la zona de amortiguamiento aumenta significativamente la posibilidad de ocurrencia de esos impactos negativos (ruidos, descargas tóxicas, derrames) que comprometen la integridad de los territorios”.
30. Aducen que con el Decreto, “[e]l gobierno ecuatoriano incumple con sus deberes correlativos a derechos de libertad de los pueblos en aislamiento voluntario, individual y colectivamente, incluidos a la inviolabilidad de la vida. (art. 66.1); a la vida digna (art. 66.2); a la integridad personal, (66.3) incluida la integridad física y psíquica y una vida libre de violencia (66.3.b) y la garantía estatal de prevención, eliminación y sanción de toda forma de violencia contra los pueblos aislados en tanto grupo en situación especial de desventaja o vulnerabilidad (66.3.c)”.
31. Por otra parte, sostienen que el Decreto No. 751 no respeta la voluntad popular prevista en el artículo 106 de la Constitución, expresada mediante consulta popular, y su carácter de obligatoria y de inmediato cumplimiento. Al respecto, sostienen que el nuevo trazado de la ZITT implica un área bajo protección previa, esto es, la ZA, que se ha abierto para actividades extractivas de petróleo, lo cual “*es una flagrante violación a la voluntad popular expresada mediante consulta que pretende ser maquillada confundiendo al país en términos y en cifras*”.
32. En cuanto a la incompatibilidad del Decreto con el derecho a la **seguridad jurídica**, sostienen que este: (i) garantiza a los PIAV la “*integridad de sus territorios y la protección de sus vidas, su autodeterminación y su voluntad de permanecer en aislamiento, además de la igualdad y no discriminación*”, (ii) que el Estado garantizará el ejercicio pleno y libre de estos derechos, incluida la asunción de medidas administrativas, normativas o de cualquier otra índole, y (iii) la actuación del Estado se dará en el marco del principio de precaución, no restricción y no regresividad en la interpretación del alcance de sus derechos. Al respecto, señalan que “[t]odas estas reglas y principios son anteriores a la expedición del Decreto 751 y han sido vulneradas e incumplidas, por lo menos, en los artículos 1, 2, 3 y disposición segunda del artículo 9, conforme lo indicado en las secciones precedentes”.

b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

c) La prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes”.

33. Por todos los motivos expuestos, las accionantes solicitan que: (i) se declare la inconstitucionalidad del Decreto por la forma y por el fondo, y (ii) que se revise la constitucionalidad del artículo 424 del Reglamento al Código Orgánico Ambiental emitido a través del Decreto Ejecutivo No. 752, por tener relación directa con el Decreto No. 751.

V. Fundamentos de las entidades accionadas

5.1. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador

34. Mediante escrito de fecha 22 de noviembre de 2019, la Presidencia de la República, en cuanto a la presunta inconstitucionalidad por la forma, establece que *“los accionantes plantean una serie de contradicciones que pretenden hacer creer que de algún modo ‘sui generis’ la autodeterminación de vivir en aislamiento de los pueblos Tagaeri Taromenane debió hacer (sic) sido ‘valorada’ para los efectos de implementación de la decisión popular frente a la ampliación de la zona intangible”*. Sin embargo, consideran que la sola idea de valorar la situación de aislamiento voluntario como ha sido sugerido *“es por demás atentatorio contra el irrestricto respeto a la autodeterminación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario”*.
35. Así, la Presidencia establece que, conforme a la Comisión IDH, cuando se trate de PIAV, los Estados se encuentran imposibilitados de desarrollar los procesos preestablecidos de participación y de consulta previa, debiendo interpretar el aislamiento voluntario como un rechazo a la presencia de ajenos a su comunidad. Por lo que *“sorprende que los accionantes en su demanda sugieran que existe una suerte de participación ‘especial’ de los pueblos en aislamiento voluntario y que la misma consiste en una valoración de la situación en aislamiento”*. Es por ello que, a su criterio, *“(…) resulta imposible que el acto normativo demandado haya incurrido en las inconstitucionalidades de forma argumentadas por los accionantes”*.
36. En cuanto a la presunta inconstitucionalidad por contravenir el principio de no regresividad, la Presidencia establece que *“son varias las disposiciones legales que protegen tanto a la zona intangible como a la zona de amortiguamiento. Al respecto, es innegable que aquellos territorios que antes eran considerados como zona de amortiguamiento y ahora, con ocasión del artículo 1 del Decreto (...) son considerados zona intangible, han aumentado su nivel de protección constitucional y legal a favor de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. La misma situación se presenta respecto de aquellos territorios que no tenían calificación de zona de amortiguamiento y ahora la tienen. Por lo cual, el principio de progresividad de derechos se ve reflejado en los reconocimientos que realiza tanto el artículo 1 como el 2 del Decreto”*.
37. Respecto a que antes existía una prohibición total para la construcción de infraestructura hidrocarburífera y que ahora el artículo 3 lo permite. De esta forma, afirma que esto *“dista de la realidad”*, pues en el Decreto Ejecutivo No. 2187 consta que *“existía una prohibición condicionada a la compatibilidad de centros de facilidades petroleras y otras obras. Es decir, el (...) Decreto (...) contemplaba la posibilidad de nuevas obras”*.

de infraestructura, en tanto y en cuanto, fueran compatibles con el objeto de la zona intangible” y agrega que en ningún momento el artículo 3 del Decreto “(...) determina una autorización para la instalación de plataformas de perforación y producción de hidrocarburos ni autorización alguna para explotación en la zona de amortiguamiento puesto que éste instrumento (...) no es el medio de autorización”.

38. En cuanto al argumento relativo a que el artículo 3 del Decreto restringe el contenido de los derechos de los PIAV al incluir una excepción sobre las plataformas de perforación y producción de hidrocarburos, establece que *“luego de haber realizado una minuciosa búsqueda en todo el texto constitucional vigente, no existe en el mismo una sola prohibición de actividad en la zona de amortiguamiento”.*
39. Sostiene que la *“(...) delimitación y demarcación de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane mediante el artículo 1 del Decreto (...) es una de las medidas que ha desarrollado el Estado ecuatoriano para garantizar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias de los pueblos indígenas en aislamiento (...). La categorización de Zona Intangible (...) reconoce de modo público y efectivo la posesión ancestral de dicho territorio por parte de los pueblos en aislamiento voluntario y con esto, su irreductibilidad”.* Asimismo, determina que *“(...) no existe reducción alguna y menos, ‘de facto’. Al contrario, existe un aumento determinado en las unidades de medida correspondientes para efectos de delimitación territorial; así como existe la ampliación de la protección jurídica que tiene la zona intangible y el territorio de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario hacia los nuevos espacios territoriales sobre los cuales se ha realizado la ampliación”.*
40. En relación a que el Decreto viola el carácter obligatorio de la decisión adoptada por consulta popular, sostiene que *“la primera acción desarrollada por el Presidente (...) para dar cumplimiento inmediato y obligatorio al pronunciamiento popular fue la emisión del Decreto Ejecutivo Nro. 314 de fecha 16 de febrero de 2018”,* en el que se dispuso incrementar en 50.000 has. la ZITT y que se elabore un informe vinculante donde se verifique la reducción del área de explotación petrolera en el PNY de 1.030 a 300 has. En tal sentido, menciona que el *“(...) Decreto Ejecutivo Nro. 751 (...) se nutre del cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo Nro. 314 (...) [y] cumple a cabalidad con lo manifestado en las urnas”* y agrega que el Ministerio del Ambiente en junio 2018 elaboró un informe técnico en el que se verifica que las áreas autorizadas e intervenidas en los Bloques 31 y 43 son inferiores a las 300 has. establecidas en la consulta popular.

5.2. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

41. Mediante escrito de fecha 22 de noviembre de 2019, la Procuraduría General del Estado, luego de realizar un recuento histórico sobre la protección a favor de la zona intangible, menciona que *“el actual gobierno ha demostrado un compromiso con conciliar los derechos (...) (de los PIAV) y la obtención de recursos económicos de actividades extractivas”.*

42. Resalta que las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región de Paraguay establecen que “*en caso de ubicarse un recurso natural susceptible de aprovechamiento, se deberá intentar armonizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas con las necesidades públicas de los estados (...)*” y que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que el Convenio No. 169 no impide el ejercicio de actividades mineras cuando la propiedad de los recursos naturales es del Estado central.
43. Específicamente, menciona que la emisión del Decreto “*debe ser entendida como una medida para mejorar la protección de los pueblos indígenas y de manera especial de los PIAV ubicados en la zona del Parque Nacional Yasuní. Un aspecto esencial para la protección de los pueblos Tagaeri y Taromenane es evitar actividades ilegales que conlleven impacto ambiental y ejerzan presión para los pueblos en PIAV (sic); así como respetar la cosmovisión y el especial lazo que tienen estos pueblos con el territorio, respetando sus actividades tradicionales de caza, pesca y uso de la biodiversidad con fines de subsistencia, aspecto que ha sido garantizado en la norma impugnada*”.
44. Asimismo, la Procuraduría General del Estado enfatiza que la potestad exclusiva del Estado central sobre los sectores estratégicos no debe ser soslayada en el presente caso. Así, establece que conforme a los artículos 261 numeral 7, 313 y 408 de la Constitución se ha reservado al Estado central el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, entre los que se encuentran los recursos naturales no renovables. Sin embargo, a su criterio, “*no es incompatible el ejercicio de las actividades extractivas bajo la rectoría del Estado central con los derechos de la naturaleza, afirmar aquello supondría vedar cualquier tipo de actividad extractiva lo cual no es el espíritu del constituyente*”.
45. Sostiene que la no regresión de derechos debe ser entendida como una prohibición de medidas que restrinjan el ejercicio de un derecho, lo cual no ha ocurrido “*pues el acto impugnado tiende precisamente a ampliar el ámbito de protección de los derechos de los PIAV sobre su territorio y sobre la zona intangible*”.
46. Finalmente, la Procuraduría General del Estado establece que “*en el caso de los PIAV y en contacto inicial no cabe el ejercicio de derecho a la consulta previa, libre e informada, no porque no exista tal derecho, sino porque en este caso prima el principio de precaución y no contacto, por el cual el Estado ha establecido un marco normativo de protección a estos pueblos que constituye garantía para la supervivencia física y cultural de esos colectivos, comprometiéndose a desarrollar políticas públicas preventivas y de cautela para garantizar en todo momento su supervivencia, como hasta el momento se lo ha realizado. Por ello, es que la norma impugnada no sólo que mantiene el espíritu de la norma constitucional contenida en el art. 407 de la CRE sino que además es coherente con el compromiso del Estado de preservar, conservar y restaurar el medio ambiente, los derechos de los PIAV, su territorio y los derechos de la naturaleza*”.

5.3. Argumentos del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

47. Mediante escrito de fecha 17 de enero de 2020, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (**Ministerio del Ambiente**) establece que el Decreto “fue el resultado del trabajo de la Comisión Técnica Interinstitucional, creada mediante Decreto Ejecutivo No. 314 de 16 de febrero de 2018 (...) a fin de dar cumplimiento con la voluntad popular”. En tal sentido, establece que aunque las accionantes alegan que no se ha cumplido con ampliar el área puesto que únicamente se ha tomado el área de ZA que ya era parte del área intangible, “(...) conforme se desprende del Informe de la Comisión Técnica se determinó que la zona noroccidental reúne los criterios de derechos humanos, sociales y ambientales para asegurar la conservación de los recursos naturales, fortalecer el territorio de la Reserva Étnica Waorani y la disminución de los conflictos y eventos violentos entre pobladores, campesinos, waorani y PIAV”.
48. Asimismo, establece que “si bien la ampliación toma el área de amortiguamiento previamente establecida, como consecuencia de la misma delimitación se establece una franja adicional; es decir la nueva zona de amortiguamiento, considerando además que por cualquier punto que se hubiese trazado la ampliación siempre se iba a tomar el área de amortiguamiento. De esta manera queda evidenciado que no se atenta contra los derechos de los pueblos y por el contrario se amplía en más hectáreas que lo aprobado en la consulta popular, estableciendo un área de amortiguamiento adicional a la zona intangible”.
49. Aclara que a esta “[c]artera de Estado dentro del ámbito de sus competencias, le correspondió regularizar las actividades del bloque 31 y 43, las cuales alcanzan únicamente 132, 26 hectáreas permisadas, es decir un área inferior incluso con la reducción a 300 hectáreas resultado de la consulta, recalcando que no existen actividades autorizadas en la zona de amortiguamiento”.
50. Establece que el Ministerio del Ambiente ha realizado actividades en los sectores de control y vigilancia del área protegida, accesos hacia la ZITT por parte del personal de campo como guardaparques y la coordinación, gestión y articulación con las demás instituciones de competencia directa con la ZITT. En tal sentido, recalca que las actividades cumplidas en la ZITT han sido puestas en conocimiento de la Secretaría de Derechos Humanos y que “las actuaciones del Estado ecuatoriano a través de esta Cartera de Estado ha realizado para garantizar tanto la protección de los pueblos en aislamiento voluntario como los derechos de la naturaleza; así pues del mentado informe se desprende por ejemplo la (sic) instalaciones de puesto de control forestal, patrullajes aéreos, terrestres y fluviales, operativos de control forestal, capacitaciones y socializaciones a la comunidad waorani boamano, evidenciándose de esta manera que no existe falta de atención estatal”.
51. Finalmente, durante la audiencia pública afirmó que no se han otorgado licencias para establecimiento de plataformas petroleras dentro de la ZA. Manifestó que la última licencia ambiental emitida fue la resolución No. 032 de 31 de mayo del 2019, que corresponde al proyecto de desarrollo y producción del campo Ishpingo norte, el cual se

encuentra fuera de la ZITT y también se encuentra fuera de la ZA; por lo que no existe ninguna actividad de esta licencia que interseque con estas dos zonas.

5.4. Argumentos del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables

52. Mediante escrito presentado el 08 de agosto de 2019, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables establece que el Estado ecuatoriano ha adoptado varias medidas a fin de procurar el respeto de los derechos de los PIAV. En tal sentido, establece que *“a fin de procurar que las operaciones hidrocarburíferas cuenten con una protección especial en cada una de sus actividades, y en aplicación de los principios de precaución y no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, en coordinación con la Secretaría de Derechos Humanos y el Ministerio del Ambiente se procedió a realizar la actualización del protocolo de conducta que rige a los sujetos de control que desarrollan actividades hidrocarburíferas en zonas adyacentes y/o colindantes con la zona intangible Tagaeri-Taromenane y su zona de amortiguamiento”*.
53. Por otra parte, sostiene que *“se procedió a ampliar la ZITT, y a su vez se redujo la zona autorizada por la Declaratoria de Interés Nacional de 1030 hectáreas a 300 hectáreas estableciendo que solo podrán emitirse licencias hasta esa extensión (...). En conclusión, el Estado ecuatoriano ha trabajado de manera conjunta procurando que la intervención sea mínima, con gran tecnología, y ante todo respetando la normativa ambiental vigente y los derechos humanos”*.
54. En cuanto a la consulta previa, establece que este *“constituyó un espacio de participación y diálogo de buena fe con los habitantes del área de influencia que participaron del proceso en el bloque ejerciendo el derecho a participar y a ser informados”*. Por lo que enuncia las siguientes actividades realizadas por el Estado ecuatoriano que a su criterio refleja el esfuerzo realizado:

OFICINAS DE CONSULTA PERMANENTE

-Apertura 30 de noviembre y 01 de diciembre de 2013 (hasta 30 días)
-Comunidades participantes: Centro Ocaya, San Vicente, Tiputini, Boca Tiputini, Pto. Quinche, Nueva Rocafuerte, Sta. Teresita, Alta Florencia

OFICINAS DE CONSULTA ITINERANTES

-7 y 8 de diciembre de 2013.
-Comunidades participantes: Llanhama, Pto. Miranda, Pandochicta, Vicente Salazar, Martinica, Fronteras del Ecuador, Sta. Rosa, Bello Horizonte.

AUDIENCIAS PÚBLICAS

-14, 15, 16 y 17 de diciembre de 2013.
-Comunidades participantes: Tiputini, Boca Tiputini, Nueva Rocafuerte, Sta. Teresita, San Vicente, Alta Florencia, Pto. Quinche.

ASAMBLEA GENERALES

-21 y 22 de diciembre de 2013.
-Comunidades participantes: Llanhacama, Puerto Miranda, Pandochicta, Vicente Salazar, Fronteras del Ecuador, Santa Rosa, Bello Horizonte.

55. A criterio del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables “podemos evidenciar la participación de 3233 ciudadanos, 16 comunidades, implementando 53 mecanismos de consulta previa. Todo el esfuerzo antes descrito se ve reflejado, en la construcción de expedientes de cada proceso de Consulta Previa, Libre e Informada que se ha desarrollado, conteniendo las convocatorias efectuadas, así como la información de las comunidades que han participado, evidenciando la correcta aplicación de dicho proceso, de conformidad con la normativa nacional e internacional”.

VI. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

6.1. Análisis constitucional por la forma

56. En primer lugar, en función de las alegaciones de las accionantes, corresponde examinar los argumentos de inconstitucionalidad por la forma.
57. Esta Corte ha definido que el control constitucional por la forma comprende, principalmente, la verificación de que una disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales para su formación y emisión¹⁴.
58. La LOGJCC, en su artículo 76. 7, condiciona la declaratoria de inconstitucionalidad por la forma de una disposición jurídica a que aquella implique “la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla”.

i) Sobre el derecho a la consulta previa y la consulta prelegislativa

59. Respecto de las distintas consultas previstas en la Constitución, este Organismo ha indicado que:

“En efecto, en su artículo 398 la carta fundamental establece expresamente la obligación que tiene el Estado de consultar a las comunidades sobre toda decisión o autorización estatal que pueda afectar su ambiente (**consulta ambiental**). Esta obligación estatal de consulta también existe cuando puedan ser afectados ambiental o culturalmente las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas por efecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras (**consulta previa a pueblos indígenas**). El Estado está obligado a consultar a estos pueblos, incluso si se trata de medidas legislativas que puedan afectar sus derechos colectivos (**consulta pre-legislativa**). De igual forma, el artículo 407 establece la facultad de la Asamblea Nacional que en determinadas condiciones podría convocar a consultas populares sobre extracción de recursos no renovables en áreas protegidas e intangibles” (Énfasis agregado).¹⁵

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 67.

¹⁵ Corte Constitucional, Dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 30.

60. Así, el derecho a la consulta previa previsto en el artículo 57.7¹⁶ de la Constitución, en consonancia con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”)¹⁷, “(...) es una obligación del Estado que debe realizar ‘en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena’, y determinó los elementos esenciales de la consulta que el Estado debe respetar: a) el carácter previo de la consulta; b) la buena fe y la finalidad de llegar a un acuerdo; c) la consulta adecuada y accesible; d) el estudio de impacto ambiental, y e) la consulta informada”.¹⁸
61. Por su parte, la consulta pre legislativa¹⁹ debe efectuarse previo a adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas²⁰ que puedan afectar a los pueblos indígenas. Por lo que, constituye un derecho y un requisito previo -sine qua non- que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida de índole normativa que pudiera afectar derechos colectivos²¹, así como una obligación para el Estado.
62. Es por estas razones que en la sentencia No. 20-12-IN/20 la Corte determinó que:
- “El artículo 57.7 de la Constitución contempla una forma de consulta que debe realizarse previo a la toma de decisiones relacionadas con los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables; mientras que el artículo 57.17 de la Constitución contempla el derecho a la consulta en asuntos no relacionados con planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables, garantizando así la participación en cualquier decisión que pueda afectar derechos colectivos”.*
63. En sus demandas, las accionantes sostienen que el Decreto es inconstitucional, por la forma, debido a la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas. No obstante, analizado el Decreto en cuestión se encuentra que este reforma el Decreto N° 2187²² para: (i) ampliar la ZITT, (ii) determinar las actividades permitidas en la ZA, y (iii) reducir el área de explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní (“**PNY**”). Por lo que, su articulado no constituye una decisión relacionada directamente a programas

¹⁶ Art. 57.7.- La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

¹⁷ Corte IDH, Caso Pueblo Indígenas Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafo 167.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 119.

¹⁹ Art. 57 numeral 17 de la Constitución: “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 20-12-IN/20 de 1 de julio de 2020, párr. 90.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 38-13-IS/19 de 13 de diciembre de 2019, párr. 30.

²² Decreto Ejecutivo N. 2187, de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial N° 1 de 16 de enero de 2007.

o planes de prospección y explotación de recursos naturales no renovables, sino que norma, de modo general y abstracto, el mandato aprobado por consulta popular en febrero de 2018²³.

64. En consecuencia, esta Corte Constitucional encuentra que no se configura el presupuesto exigido por la Constitución para la realización de la consulta previa, sino que, por el contrario, al tratarse de una norma que regula de forma general y abstracta lo citado en el párrafo *ut supra*, lo que cabe es una consulta pre legislativa. De ahí que, sobre la base del principio *iura novit curia*, para resolver los cargos planteados por las accionantes, se procederá a analizar si los artículos impugnados son contrarios al artículo 57 numeral 17 de la Constitución.

(ii) Sobre la consulta prelegislativa a los pueblos contactados

65. El artículo 57 numeral 17 de la Constitución reconoce el derecho a la consulta prelegislativa en los siguientes términos:

“Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.

66. Así, del texto constitucional se desprende que la consulta prelegislativa se realiza obligatoriamente antes de la adopción de una medida normativa (legislativa o administrativa) que pueda afectar a las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad, siendo un derecho colectivo de dichas comunidades²⁴.

67. Al respecto, en decisiones anteriores, esta Corte ya ha establecido que el artículo 57 numeral 17 de la CRE, en sintonía con los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad, debe ser interpretado en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos constitucionales y que, por lo tanto, este es aplicable a cualquier acto emitido en ejercicio del poder normativo que tenga la potencialidad de afectar a los pueblos y nacionalidades indígenas:

“dicho criterio referido en la sentencia No. 001-10-SINCC, contiene una restricción ilegítima de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. En primer lugar, porque no contempla la interpretación del artículo 57 numeral 17 de la Constitución que resulta más favorable para la plena vigencia de derechos (...). Con respecto al primer punto, si bien es posible entender al término “medidas legislativas” como medidas adoptadas exclusivamente por la Asamblea

²³ En febrero de 2018, se realizó la consulta popular, cuya pregunta No. 7 consultó a la ciudadanía sobre la aprobación respecto de ampliar en al menos 50.000 has. la ZITT y reducir el área de explotación petrolera en el PNY de 1.030 has. a 300 has.

²⁴ CIDH. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. párr. 286.

*Nacional, como órgano connatural a la potestad legislativa, también es posible interpretarlo, de manera general, como medidas adoptadas en ejercicio de la potestad normativa, en tanto esta interpretación resulta más favorable para la plena vigencia de los derechos. A juicio de esta Corte, es necesario reconocer que los órganos con potestad normativa –además de la Asamblea Nacional– podrían llegar a expedir medidas normativas que afecten o tengan un impacto en los derechos colectivos de los pueblos y comunidades referidas” (énfasis añadido)*²⁵.

68. Asimismo, el artículo 6 numeral 1 del Convenio No. 169 de la OIT determina:

“los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (énfasis añadido).

69. En tal sentido, sobre la naturaleza de la consulta prelegislativa, la Corte Constitucional ha determinado que esta tiene una doble dimensión:

(i) Por un lado, la consulta prelegislativa constituye un **requisito de forma** previo a la expedición de medidas adoptadas en ejercicio de cualquier poder normativo en cuanto constituye una fase previa a su aprobación.

(ii) Por otra parte, la consulta prelegislativa constituye un **derecho constitucional** reconocido por el artículo 57 numeral 17 de la Constitución y en instrumentos internacionales como el artículo 6 numeral 1 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

70. Respecto a la realización de la consulta pre legislativa, la Corte Constitucional ha determinado que esta debe: *“(1) estar dirigida previa y exclusivamente a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; (2) no debe compararse con la consulta previa ni con la ambiental; y que, (3) los pronunciamientos se refieran a los aspectos que puedan afectar de manera objetiva a alguno de sus derechos colectivos”*.²⁶ En esta línea, ha reiterado que las fases de la consulta pre legislativa deberán considerar:

i. La preparación

ii. La convocatoria

iii. La información y realización

iv. El análisis de resultados y cierre”.²⁷

71. Asimismo, este Organismo Constitucional ha establecido que el derecho a la consulta prelegislativa es mucho más extenso que una simple participación en procesos de

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020, párr. 87.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, caso Nos. 0008-09-IN y 0011-09-IN, de 18 de marzo de 2010.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 38-13-IS/19 de 13 de diciembre de 2019, párr. 34.

difusión o audiencias públicas, en cuanto este tipo de mecanismos no constituyen un proceso de consulta prelegislativa adecuada a pueblos indígenas, sino simples audiencias a las que pudieran acudir como cualquier otro ciudadano²⁸.

72. En el presente caso, esta Magistratura observa que de las alegaciones realizadas por el Ministerio de Ambiente en su informe y en la audiencia, así como consta en el propio Decreto, se puede verificar que en la ZITT ampliada y su nueva ZA se ha registrado la coexistencia de varias comunidades entre las que se pueden evidenciar campesinos y pueblos indígenas contactados y no contactados²⁹, respecto de los cuales no se verifica que el Estado -a través de las instituciones correspondientes- haya realizado una consulta pre legislativa en los términos expuestos en los párrafos precedentes.
73. Todo lo anterior permite concluir a este Organismo Constitucional que ha existido una falta de consulta prelegislativa, como deber del Estado ecuatoriano, para garantizar el derecho de participación de las comunidades que podían ser consultadas por la zona que fue redefinida mediante el Decreto. Por lo que, *prima facie* el Decreto impugnado contendría un vicio de inconstitucionalidad por la forma.

(iii) Sobre la consulta prelegislativa a los pueblos indígenas no contactados

74. Como se ha mencionado en los párrafos precedentes, la consulta pre legislativa constituye un deber del Estado, así como un derecho para las comunidades sobre aspectos que puedan afectar derechos colectivos. Así tenemos que, la Constitución del Ecuador, en el penúltimo inciso del artículo 57, establece en relación con los PIAV, que “(...) *El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer **respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento**, y precautelar la observancia de sus derechos (...)*” (Énfasis agregado).
75. De esta forma, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) se ha establecido que, en el contexto de pueblos indígenas en aislamiento, no es posible realizar consulta, pues esta supondría una vulneración directa a su derecho a la libre autodeterminación en la configuración de no ser contactados. Esto, pues el aislamiento debe entenderse como una negativa tácita de contacto. Así, la Comisión IDH indicó que “[e]l principio de no contacto es la manifestación del derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a la libre determinación”.³⁰
76. En esta línea, la Comisión IDH detalla que “[l]as distintas amenazas que atentan contra los derechos de los pueblos en aislamiento y contacto inicial tienen como causa común el contacto, ya sea directo o indirecto, con personas ajenas a sus pueblos. Las

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020, párrs. 107-108.

²⁹ Véase por ejemplo comunidad Quichua del bajo Curaray, Huarón del Conocaco, *waorani*, etc.

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos, párr. 22. Asimismo, véase, CIDH. Informe No. 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de septiembre de 2019.

*agresiones físicas directas, las incursiones a sus territorios con el objetivo de extraer recursos naturales, las epidemias, la escasez de alimentos, y la pérdida de su cultura, todas presuponen un contacto. Si se elimina el contacto no deseado, se eliminan la mayoría de las amenazas y se garantiza el respeto a los derechos de tales pueblos”.*³¹

77. Asimismo, la Relatoría sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de la Organización de Naciones Unidas ha sostenido que *“se debe respetar el principio de no contacto, lo que implica implementar una política pública que proteja sus espacios vitales y les preserve de presiones por parte de empresas extractivas, la tala ilegal de madera, y el asentamiento no autorizado en el área”.*³²
78. En virtud de todo lo anterior, esta Corte ratifica que en el caso de los PIAV no cabe la consulta pre legislativa, puesto que prevalece el principio de no contacto como manifestación del derecho de los pueblos indígenas en aislamiento a su autodeterminación de conformidad con lo prescrito en el inciso antepenúltimo del artículo 57, en concordancia con el artículo 96 de la Constitución.
79. Sin perjuicio de lo anterior, al no poder consultarles, es una obligación reforzada del Estado garantizar su autodeterminación a través de mecanismos y herramientas que permitan protegerlos. Así, es menester que ante medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directa o indirectamente a los PIAV y/o a su modo de vida, se lleven a cabo los estudios especializados necesarios y dentro de la participación de su elaboración se tome en cuenta a expertos que contribuyan a la comprensión de su cultura y sus necesidades, a tutelar su territorio, sus usos y costumbres, y particularmente su posible afectación al principio de no contacto.³³
80. Las accionantes afirman que el Decreto es contrario a la Constitución, en razón de que no existió una consulta. En particular, aducen que para la emisión del Decreto el presidente de la República no consideró la situación de aislamiento de los PIAV, lo cual, a su decir, se traduce en la exclusión de su participación y en la vulneración de su decisión de permanecer en aislamiento. Así, en palabras de las accionantes *“[l]a única manera de participación en la toma de las decisiones que les afecten es la valoración de su situación de aislamiento voluntario, pero ésta no es considerada por el Estado en*

³¹ Ibidem.

³² Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Prof. James Anaya, “Ecuador: experto de la ONU pide el fin de la violencia entre indígenas Tagaeri-Taromenane y Waorani”, 16 de mayo de 2013, disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/statements/ecuador-experto-de-la-onu-pide-el-fin-de-la-violencia-entreindigenas-tagari-taromenane-y-waorani>.

³³ Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párrs. 93-107, en esta sentencia la Corte IDH centró su análisis indicando que *“En relación al carácter tradicional de las tierras reclamadas, la Corte analizará: a) la ocupación y recorrido de dichas tierras y sus alrededores por los miembros de la Comunidad; b) la toponimia de la zona; c) estudios técnicos elaborados al respecto, y d) la alegada idoneidad de las tierras reclamadas”.*

el momento que dicta este decreto 751 y permite la presión al territorio de estos pueblos mediante potenciales actividades en zonas colindantes”.

81. En el caso de la norma impugnada, del expediente y de las alegaciones vertidas por el Ministerio del Ambiente, se verifica que no se efectuó una consulta, precisamente, respetando la Constitución y los instrumentos internacionales. No obstante, aquello no implica que no deba tenerse en consideración sus derechos e intereses, como quedó claramente establecido en párrafos *supra*. Dado que la aplicación del principio de no contacto y la intangibilidad del territorio de los PIAV se traducen en una negativa tácita respecto de una eventual consulta, misma que debe ser interpretada de la forma más amplia posible, corresponde verificar si para su emisión se valoró su situación y se aplicaron mecanismos que garanticen sus derechos constitucionales.
82. Del expediente se constata que una vez aprobada en consulta popular la ampliación de al menos 50.000 has. la ZITT³⁴ se emitió el Decreto Ejecutivo No. 314 de 16 de febrero de 2018 (**Decreto No. 314**), publicado en el Registro Oficial No. 195 de 7 de marzo de 2018, cuyo artículo 1 ordenó nombrar una Comisión Técnica Interinstitucional (**Comisión**), a la que se le encargó su implementación. Así mismo, se le asignó la elaboración de un informe vinculante respecto de la reducción del área de explotación petrolera en el PNY³⁵.
83. Como consecuencia de ello, la Comisión realizó su informe, el cual se desarrolló desde cuatro ámbitos que se convirtieron en requisitos a ser cumplidos por las zonas en las que se proponía la ampliación de la ZITT. Así, el primer ámbito fue el de los **derechos humanos** dentro del cual se consideró, como criterios aplicables para la ampliación de la ZITT: “(a) *Que abarque espacio que está fuera de la ZITT donde se tiene evidencia certera de ocupación actual de los PIAV.* (b) *Que sean áreas donde su supervivencia, sistema social y cultural, y sus recursos se ven amenazados por la intensidad y magnitud de las actividades que se desarrollan en zonas cercanas; y.* (c) *Que sean áreas de ocupación histórica de los PIAV, donde se ha dado altos niveles de conflictividad y eventos de violencia por procesos de defensa territorial”.*
84. En el **ámbito ambiental** la Comisión consideró como criterios aplicables para la ampliación de la ZITT: “(d) *Que las áreas a ser incrementadas permitan mantener la continuidad de los ecosistemas, naturales, los servicios ambientales y los medios de vida de la población bajo protección.* (e) *Que el grado de conservación de los recursos naturales presentes en la zona asegure que las condiciones idóneas para la supervivencia de los PIAV sean mantenidas de forma sostenible”.*

³⁴ En febrero de 2018, se realizó la consulta popular, cuya pregunta No. 7 consultó a la ciudadanía sobre la aprobación respecto de ampliar en al menos 50.000 has. la ZITT y reducir el área de explotación petrolera en el PNY de 1.030 has. a 300 has. Mediante resolución No. PLE-CNE-1-8-2-2018-R de 14 de febrero de 2018, el Consejo Nacional Electoral dio a conocer los resultados favorables de la consulta respecto de la ampliación de la ZITT y la reducción del área de explotación petrolera.

³⁵ Para el cumplimiento de esta labor se le otorgó el plazo de 120 días. Esta Comisión estuvo presidida por el entonces Ministerio de Ambiente e integrada por el Ministerio de Justicia, Derechos y Cultos y por el Ministerio de Hidrocarburos, quienes articularon la conformación de un equipo técnico para el cumplimiento del Decreto No. 314.

85. En el **ámbito social** consideró como criterios aplicables para la ampliación de la ZITT: *“(f) En aquellas áreas que no son parte del Parque Nacional Yasuní, que están ocupadas por poblaciones indígenas o grupos indígenas ancestrales, que forman parte de territorios comunales o títulos globales, o de tierras tituladas a pobladores colono-campesinos, la pertinencia de incremento de la Zona Intangible deberá ser evaluada en razón de los derechos individuales y colectivos de esos ciudadanos, los impactos directos o indirectos sobre la territorialidad, la gobernanza y la pre-existencia de conflictos territoriales, y de la capacidad del Estado para implementar las acciones subsecuentes”*.
86. En el **ámbito de los hidrocarburos** se consideró como criterios aplicables para la ampliación de la ZITT: *“(g) Áreas que en base a informes de la entidad rectora de derechos humanos han sido determinadas como zonas de ocupación de los PIAV, y que cuenten con Resoluciones motivadas de declaratoria de Fuerza Mayor para la ejecución de proyectos de prospección sísmica u otros”³⁶*.
87. Fue entonces a partir de dichos ejes que se analizaron cada una de las propuestas. Por lo que esta Corte encuentra que toda la información detallada, georeferenciada, así como las investigaciones históricas realizadas, permitieron identificar áreas de ocupación y movilidad de los PIAV, las cuales se encuentran dentro y fuera de la ZITT³⁷, lo que les permitió identificar las áreas en donde se amplió la ZITT.

6.2. Efectos de la falta de consulta pre legislativa a pueblos contactados

88. Tratándose de inconstitucionalidades por la forma, la LOGJCC establece, en su artículo 76. 7, el principio de instrumentalidad de las formas por medio del cual la vulneración de reglas formales en la producción normativa *“únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla”*. Esto debido a que la finalidad del control constitucional no pasa solo por la expulsión de las normas del ordenamiento jurídico sino que, en función de los principios del presunción de legitimidad de este tipo de actos, de permanencia de las disposiciones del ordenamiento

³⁶ Se observa también, la elaboración de mapas que dan cuenta, entre otros, de los análisis de: (i) presiones, áreas de máximo riesgo y eventos violentos de PIAV, (Mapa 1), (ii) área incrementada e intersecciones con áreas de hidrocarburos, (Mapa 3), (iii) delimitación de los bloques petroleros 31 y 43, ZITT y ZA, (Mapa 4:), (iv) áreas intervenidas por la industria de hidrocarburos en superficie en zonas colindantes con la ZITT, (Mapa 5), (v) áreas permisadas por el MAE en el Bloque 31, (Mapa 6), (vi) áreas permisadas por el MAE en Bloque 43, (Mapa 7), (vii) hidrografía, límites provinciales y vías principales de la ZITT y ZA, (Mapa 8), (viii) reserva étnica waorani, ZITT y ZA, (Mapa 11), (ix) ZITT y su ZA, (Mapa 12), (x) ZITT, ZA, bloques, campos y pozos hidrocarburíferos, (Mapa 13), (xi) ZITT, ZA y ecosistemas, (Mapa 14), (xii) franja de diversidad y vida del cantón Orellana, ZITT y ZA, (Mapa 15), (xiii) PNY, reserva étnica waorani, franja de diversidad y vida, bloques e información petrolera, (Mapa 16), entre otros. Cabe señalar que las accionantes alegan que los mapas aportados por las entidades accionadas en el proceso han sido alterados o no reflejan la realidad territorial de la zona. No obstante, esta Corte no cuenta con elementos suficientes para desvirtuar o cuestionar la validez de los mismos.

³⁷ Comisión Técnica Interinstitucional, Informe final en cumplimiento del Decreto Ejecutivo 314 del 16 de febrero de 2018, pág. 11.

jurídico y de declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso, corresponde efectuar interpretaciones y adecuaciones que permitan evitar vacíos normativos que generen afectaciones a la seguridad jurídica del país y a los derechos constitucionales.

89. De ahí que esta Corte analizará las consecuencias de la transgresión del artículo 57.17 de la Constitución en relación a cada uno de los artículos impugnados para determinar si se afectó los fines sustanciales perseguidos por la consulta prelegislativa.
90. Al respecto, tenemos que el artículo 1 del Decreto amplía la ZITT en más de 60.000 has., con lo que actualmente esta zona comprende un total de 818.501,42 has. En consecuencia, su artículo 2 establece una zona de amortiguamiento de 10 km de ancho, contiguo a la nueva delimitación de la ZITT, en donde también se prohíbe la realización de actividades extractivas de productos forestales con propósitos comerciales y el otorgamiento de todo tipo de concesiones mineras.
91. En relación con los **artículos 1 y 2** del Decreto -al delimitar la ampliación de la ZITT y su nueva ZA- esta Corte evidencia que son normas orientadas exclusivamente a la protección de los derechos colectivos de los PIAV, que otorgan una protección especial y reforzada para estas zonas en cumplimiento del mandato constitucional y popular expresado en las urnas. Así, de estos artículos, en concordancia con el Código Orgánico del Ambiente (“COA”) y su Reglamento, se desprenden las siguientes medidas de protección para la ZITT y la ZA:

Para la ZITT

- a. Prohibición de actividad extractiva de recursos naturales no renovables, de hidrocarburos y de minería no metálica en esta zona³⁸.
- b. Procedimientos agravados para autorización de proyectos o actividades en esta área bajo competencia exclusiva de ciertas autoridades,³⁹ y obtención de certificados que dan cuenta de la intersección con la ZITT.⁴⁰

³⁸ Al respecto, este Organismo precisa que el procedimiento de excepción establecido en el artículo 407 de la Constitución para las áreas protegidas y zonas declaradas como intangibles no puede ser interpretado de tal forma que permita la actividad extractiva de recursos no renovables en los territorios de posesión ancestral de los pueblos indígenas en aislamiento en los que conforme al artículo 57 de la Constitución “estará vedada todo tipo de actividad extractiva”.

³⁹ Código Orgánico del Ambiente, artículo 166: “De la competencia exclusiva de la Autoridad Ambiental Nacional. La Autoridad Ambiental Nacional tendrá competencia exclusiva para emitir las autorizaciones administrativas de: (...) 2. Proyectos o actividades ubicados dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, zonas intangibles y dentro del Patrimonio Forestal Nacional, con excepción de las áreas de plantaciones forestales y sistemas agroforestales de producción; (...)”

⁴⁰ Código Orgánico del Ambiente, artículo 175: “Intersección. Para el otorgamiento de autorizaciones administrativas se deberá obtener a través del Sistema Único de Información Ambiental el certificado de intersección que determine si la obra, actividad o proyecto intersecciona (sic) o no con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Patrimonio Forestal Nacional y zonas intangibles. En los casos de intersección con zonas intangibles, las medidas de regulación se coordinarán con la autoridad competente”.

- c. Inclusión de la ZITT en los lineamientos técnicos para el ordenamiento territorial.⁴¹

Respecto de la ZA

- a. Declaratoria como área especial para conservación de la biodiversidad.⁴²
- b. Actividades permitidas limitadas que deben tener la finalidad de contribuir con el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.⁴³
- c. Procedimientos para control e información actualizada respecto de estas zonas, como puede ser: incluir esta zona en el plan de manejo o la zonificación del área protegida,⁴⁴ y registro de área especial para la conservación.⁴⁵

Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, artículo 423: “*Certificado de intersección.- El certificado de intersección es un documento electrónico generado por el Sistema Único de Información Ambiental, a partir del sistema de coordenadas establecido por la Autoridad Ambiental Nacional, mismo que indicará si el proyecto, obra o actividad propuesto por el operador, interseca (sic) o no, con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Patrimonio Forestal Nacional y zonas intangibles.*

En el certificado de intersección se establecerán las coordenadas del área geográfica del proyecto”.

⁴¹ Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, artículo 5 literal h: “*Lineamientos técnicos para el ordenamiento territorial.- Son lineamientos técnicos ambientales para el ordenamiento territorial los siguientes: (...) h) Considerar en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, los proyectos de gran magnitud declarados de interés nacional, proyectos de prioridad nacional o emblemáticos, proyectos correspondientes a sectores estratégicos, y proyectos o actividades ubicados dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, zonas intangibles o el Patrimonio Forestal Nacional; (...)*”.

⁴² Código Orgánico del Ambiente, artículo 56: “*De los tipos de áreas especiales para la conservación de la biodiversidad. Las áreas especiales para la conservación de la biodiversidad son las siguientes: (...) 2. Zonas de amortiguamiento ambiental; (...)*”.

⁴³ Código Orgánico del Ambiente, artículo 59: “*De las zonas de amortiguamiento ambiental. (...) Las actividades que se realicen en las zonas de amortiguamiento deberán contribuir al cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en el marco de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. (...)*”.

⁴⁴ Reglamento al Código del Ambiente, artículo 163, literal c): “*Lineamientos.- La Autoridad Ambiental Nacional establecerá los criterios técnicos para la incorporación de las áreas especiales para la conservación de la biodiversidad, de conformidad con los siguientes lineamientos: (...) c) Las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas serán definidas por la Autoridad Ambiental Nacional y se establecerán en el plan de manejo o la zonificación del área protegida; (...)*”.

⁴⁵ Reglamento al Código del Ambiente, artículo 164: “*Registro Nacional de Áreas Especiales para la Conservación de la Biodiversidad.- La Autoridad Ambiental Nacional registrará la información sobre las áreas especiales para la conservación de la biodiversidad en el Registro Nacional de Áreas Especiales para la Conservación de la Biodiversidad, que será parte del Sistema Único de Información Ambiental. (...) El Registro Nacional de Áreas Especiales para la Conservación de la Biodiversidad incluirá las siguientes secciones: (...)*

b) Zonas de amortiguamiento;

(...) El Registro Nacional de Áreas Especiales para la Conservación de la Biodiversidad será permanentemente actualizado. La Autoridad Ambiental Nacional informará a las entidades del sector público y a la ciudadanía en general sobre la incorporación de las áreas especiales para la conservación de la biodiversidad”.

92. De lo expuesto, no se observa que la redelimitación sea incompatible con los derechos de los PIAV, los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas contactadas que habitan en la zona, los derechos de la naturaleza y los derechos relacionados con un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Finalmente, de los recaudos procesales y de las alegaciones vertidas en la audiencia esta Corte no evidencia que la delimitación para la ampliación de la ZITT y de la ZA, contenida en los artículos 1 y 2 perturbe el *modus vivendi* de los pueblos indígenas contactados que se encuentran en la ZA redefinida, ni que en abstracto o por sí sola, genere una afectación o restricción de sus derechos individuales ni colectivos.
93. En consecuencia, aun cuando esta Corte ha verificado que no se realizó la consulta pre legislativa a los pueblos indígenas de la ZA redefinida, estima que, en este caso concreto, no es posible considerar que la ampliación prevista en estos artículos genere una afectación que justifique la expulsión de los artículos 1 y 2 del Decreto del ordenamiento jurídico ecuatoriano, por cuanto no implican la transgresión de los principios o fines sustanciales de la norma ni tienen un impacto sobre los derechos de los directamente involucrados por las particularidades del caso, de conformidad con lo prescrito en el 76.6 de la LOGJCC. Al respecto, conforme a lo establecido en la sentencia 023-17-SIN-CC “*una medida legislativa afecta un derecho colectivo, cuando de alguna manera, esa comporta un perjuicio, en el sentido de incidir desfavorablemente en la cosmovisión, organización, identidad, integridad, relacionalidad, supervivencia y recursos naturales de los sujetos colectivos, en su condición particular específica*”.⁴⁶
94. Además, teniendo en consideración que a través de estos artículos se otorgó una importante ampliación de la ZITT como medida de protección a los PIAV y a toda la biodiversidad que contienen estas áreas, misma que está en ejecución desde el año 2019, su expulsión resultaría perjudicial y peligrosa para los derechos de los PIAV y también tendría repercusiones para los propios pueblos indígenas contactados y derechos de la naturaleza, pues implicaría eliminar la ampliación y dejar sin protección un área en el que ya se encuentran transitando y ejerciendo sus derechos libremente, y que al momento goza de una protección reforzada que impide la realización de actividades extractivas y que afecten a la naturaleza.
95. Por lo tanto, esta Corte concluye que los artículos 1 y 2 del Decreto no cumplen con el presupuesto establecido en el artículo 76.6 de la LOGJCC, razón por la cual no se los expulsa del ordenamiento y se desestima sus cargos de inconstitucionalidad por la forma.
96. Continuando con el análisis del Decreto, su **artículo 3**, establece la prohibición de realizar en la ZA carreteras, centrales hidroeléctricas, centro de facilidades petroleras y, en general, otras actividades que los estudios técnicos y de impacto ambiental resulten incompatibles con esta zona. No obstante, exceptúa de esta prohibición a las plataformas de perforación y producción de hidrocarburos.

⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 023-17-SIN-CC, 26 de julio de 2017, página 32.

97. Por consiguiente, se verifica que este permite -de manera expresa- la construcción de infraestructura hidrocarburífera en una zona donde antes estaba totalmente prohibida; permisión que tiene repercusiones directas en los derechos de los PIAV a permanecer en aislamiento y la intangibilidad de su territorio, así como también hacia los pueblos contactados ubicados en la ZA. Por lo tanto, al verse afectado el fin para el que fue instituida la norma, es decir que los pueblos y comunidades afectadas por el decreto sean escuchadas ante la posibilidad de establecer infraestructuras para extracción de recursos no renovables en sus territorios, la falta de consulta pre legislativa acarrea su inconstitucionalidad por la forma.
98. El **artículo 4** desarrolla la excepción prevista en el artículo 3 y dispone a ciertas autoridades estatales establecer la regulación correspondiente, a fin de minimizar la influencia que las actividades petroleras realizadas en la ZA puedan tener respecto de los PIAV que habiten en la ZITT. Por lo que, al estar directamente relacionado con el análisis anterior, esta Corte determina que la falta de consulta pre legislativa de este también acarrea su inconstitucionalidad por la forma.
99. El **artículo 5** por su parte, determina los entes rectores que estarán a cargo de precautelar que las actividades permitidas por este Decreto no afecten o incidan en las costumbres, lenguaje, manifestaciones culturales y técnicas religiosas de los grupos ancestrales que habitan en esta región.
100. De la revisión del artículo, se observa que si bien este delimita los entes rectores para el cumplimiento del Decreto, sin que las actividades de estos afecten los usos y costumbres de las comunidades que habitan esta región, por el mismo hecho de no haber existido una consulta pre legislativa a estas comunidades, la injerencia de estos Ministerios puede afectar a su *modus vivendi*. Además, la norma al no hacer diferenciación con los pueblos y nacionalidades no contactados, permite un ámbito de discrecionalidad sobre la decisión respecto de las actividades permitidas que no debería existir, de conformidad con los principios de no contacto e intangibilidad de su territorio, por lo que esta Corte concluye que este artículo es inconstitucional por la forma.
101. El **artículo 6** dispone que, previo a la emisión de autorizaciones ambientales que se requieran para la ejecución de actividades en la ZA, se debe contar con el pronunciamiento de la autoridad encargada de la protección de los PIAV, sin que para ello se considere la voluntad de los pueblos contactados que ocupan la ZA, que debía ser plasmada mediante una consulta pre legislativa. En consecuencia, este Organismo también declara la inconstitucionalidad de este artículo por la forma.
102. El **artículo 7** contiene una cláusula derogatoria de los artículos 6, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 2187 expedido el 03 de enero de 2007. Al tratarse de una cláusula que deja insubsistentes disposiciones del Decreto Ejecutivo No. 2187, no corresponde efectuar un examen de constitucionalidad por la forma.

- 103.** Considerando que el **artículo 8** faculta al Ministerio de Ambiente la emisión de nuevas licencias para prospección y exploración de hidrocarburos en un área inferior a 300 has. en el PNY. Al tratarse de una atribución que implica permitir estas actividades en dicha área, esta medida administrativa exige ser consultada a las personas que habitan en esta zona; en consecuencia, al no haberse realizado la consulta pre legislativa, el artículo resulta inconstitucional por la forma.
- 104.** En todo caso, cabe precisar que conforme se verificó en la audiencia pública, actualmente, solo están vigentes las licencias otorgadas a Petroamazonas en los bloques N° 31 y 43, producto de la declaratoria de interés nacional efectuada el 3 de octubre de 2013 por la Asamblea Nacional. Entonces, al haber sido otorgadas de forma previa y no ser afectadas por el Decreto No. 751, no cabe pronunciamiento de esta Corte al respecto.⁴⁷
- 105.** La **disposición primera del artículo 9** establece un plazo para la delimitación física y elaboración de cartografía inicial. En esta misma línea, la **disposición segunda** otorga un plazo para que los ministerios de Energía y Recursos Naturales no Renovables, del Ambiente, de Turismo y la Secretaría de Derechos Humanos regulen las actividades que se pueden realizar tanto en la ZA como en la ZITT. Finalmente, la **disposición tercera** establece un plazo para la emisión de los instrumentos y definiciones necesarias para la implementación del Decreto.
- 106.** Por tanto, se evidencia que la disposición ordena a ciertas autoridades regular en un plazo determinado las actividades que se pueden realizar en la ZA y en la ZITT, y considerando que el artículo 3 del Decreto permite expresamente la realización de actividades de prospección y exploración de hidrocarburos, era necesaria la consulta pre legislativa a los pueblos contactados que ocupan la ZA. En tal razón, y al no haberse efectuado tal consulta, el artículo 9 es inconstitucional por la forma.
- 107.** Una vez que se ha determinado que los artículos 3, 4, 5, 6, 8 y 9 del Decreto son inconstitucionales por la forma, corresponde que estos sean expulsados del ordenamiento jurídico y por tanto no corresponde respecto de ellos analizar los cargos por el fondo planteados por las accionantes⁴⁸. Además, en virtud de que el Decreto impugnado es reformativo y su texto sustituye determinados artículos del original Decreto Ejecutivo No. 2187, de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, su declaratoria de inconstitucionalidad no genera un vacío

⁴⁷ Adicional a ello, el Ministerio del Ambiente confirmó que en la ZA de la ZITT no se han otorgado licencias con fundamento en el Decreto No. 751

⁴⁸ Esta Corte considera pertinente precisar que en la audiencia pública telemática, tanto las partes procesales como los terceros con interés afirmaron que actualmente no existen licencias o concesiones vigentes dentro de la ZA que puedan verse directamente afectadas por esta declaratoria de inconstitucionalidad. En este sentido, el Ministerio del Ambiente expuso que “*la última licencia ambiental emitida fue la resolución No. 032 de 31 de mayo del 2019, que corresponde al proyecto de desarrollo y producción del campo Ishpingo norte, el cual se encuentra fuera de la Zona Intangible y también se encuentra fuera de la Zona de Amortiguamiento. No existe ninguna actividad de esta licencia que interseque con estas dos zonas*”.

normativo puesto que la redacción original de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No. 2187 mantienen su vigencia⁴⁹.

6.3. Análisis de constitucionalidad por el fondo de los artículos 1 y 2 del Decreto

i) Determinación de los problemas jurídicos

108. El artículo 79.5.b. de la LOGJCC, determina que en las acciones públicas de inconstitucionalidad las accionantes están compelidas a cumplir con cierta carga argumentativa, en tanto dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “*Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*”. Así pues, con base en las razones expuestas, dado que las accionantes han hecho referencia a la presunta contravención de los derechos a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, y a la obligatoriedad de ejecutar los resultados de la consulta popular contravenidos también por parte de los artículos 1 y 2 del Decreto, esta Corte observa que tales argumentos se encuentran vinculados a las alegaciones respecto de la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 3, 4 y la disposición segunda del artículo 9 del Decreto. Por lo que, al declarar la inconstitucionalidad por la forma de los artículos 3, 4, 5, 6, 8 y 9 ibidem, no subsiste un argumento autónomo y claro sobre los alegatos relacionados a los derechos mencionados⁵⁰.

ii) Sobre la alegada conexidad del artículo 424 del Reglamento al Código Orgánico Ambiental

⁴⁹ **Art. 3.-** Se prohíbe realizar en la zona de amortiguamiento nuevas obras de infraestructura tales como carreteras, centrales hidroeléctricas, centros de facilidades petroleras; y, otras obras que los estudios técnicos y de impacto ambiental juzguen incompatibles con el objeto de la zona intangible.

El Ministerio del Ambiente será el encargado de llevar a cabo los estudios técnicos y de impacto ambiental, antes indicados.

Art. 4.- El Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas y el Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, en el plazo de 180 días, definirán las políticas y procedimientos adecuados para evitar o minimizar la influencia que, las actividades de las operadoras petroleras legalmente autorizadas a operar en la zona de amortiguamiento, puedan ejercer sobre la vida de los pueblos ocultos que habitan en la zona intangible.

Las operaciones petroleras autorizadas deberán utilizar técnicas de bajo impacto para la exploración y explotación de hidrocarburos en la Zona de Amortiguamiento (técnicas de perforación direccionada o en racimo, tendido tubería subterránea); mismas que, tendrán que ser autorizadas por el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas.

Art. 5.- El Instituto de Patrimonio Cultural conjuntamente con el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE y el Ministerio del Ambiente, precautelarán que las actividades permitidas no afecten o incidan en las costumbres, lenguaje, manifestaciones culturales, artesanales, técnicas, artísticas, musicales, religiosas, rituales o comunitarios de los grupos ancestrales que en esta región habitan.

El Instituto de Patrimonio Cultural conjuntamente con el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, presentarán un informe semestral al Ministerio del Ambiente, respecto del cumplimiento del objeto de la zona intangible, para avaluar y mejorar la situación de dicha zona.

Por su parte, el Ministerio del Ambiente presentará un informe anual al Presidente de la República, respecto del cumplimiento del objeto de la zona intangible.”

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. 47-15-IN/21, párr. 27-28.

109. Las accionantes solicitan que se analice la constitucionalidad del artículo 424 del Reglamento al Código Orgánico Ambiental.

110. Al respecto, cabe señalar que de conformidad con el artículo 436 numeral 3 de la CRE, el análisis de constitucionalidad por conexidad constituye una facultad de oficio de la Corte Constitucional, en aquellos casos sometidos a su conocimiento. Así, de acuerdo con el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, esta unidad normativa ocurre cuando:

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

b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y,

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

111. En el presente caso, la Corte Constitucional considera que no se verifica la existencia de unidad normativa entre el artículo 424 del Reglamento al Código Orgánico Ambiental y el Decreto Ejecutivo analizado en esta sentencia, razón por la cual no es procedente analizar la constitucionalidad de dicha norma.

112. En virtud de lo anterior, este Organismo analizará la presunta contravención de los artículos impugnados con la Constitución a través de los siguientes problemas jurídicos:

iii) ¿Los artículos 1 y 2 del Decreto son contrarios a las garantías territoriales prescritas en los numerales 4, 5, 9, 11, 12, y penúltimo párrafo innumerado del artículo 57 de la Constitución?

113. Como punto de partida, la Carta Constitucional en su artículo 57 consagra, entre otras, las siguientes garantías territoriales de las que son sujetos los pueblos y nacionalidades indígenas respecto a sus tierras y territorios:

“4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.

5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.

9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.

11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.

12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora.

Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley”.

114. Al respecto, esta Corte ha señalado que para los pueblos indígenas, el arraigo hacia su territorio tiene una connotación especial, por cuanto *“su relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su identidad cultural y transmitirla a las generaciones futuras”*⁵¹.

115. En la identificación del territorio de los pueblos indígenas, la Corte IDH ha optado por examinar pruebas de la ocupación, utilización histórica de las tierras y recursos por miembros de la comunidad; el desarrollo de prácticas tradicionales de subsistencia, rituales o de sanación; y estudios y documentación técnicos; así como pruebas de la idoneidad del territorio reclamado para el desarrollo de la comunidad correspondiente⁵².

116. En este mismo sentido, esta Corte ha sido enfática en destacar la noción de territorio para los pueblos y comunidades ancestrales, misma que constituye un elemento trascendental y medular para su desarrollo y subsistencia. De esta forma, cualquier tipo de actividad de extracción de recursos naturales o intromisión no autorizada a su espacio, ya sea por su cercanía o por el impacto a su territorio y recursos naturales, genera una afectación directa que les concierne e interesa⁵³. Además, en relación al territorio de posesión ancestral por pueblos indígenas en aislamiento, la Constitución en su artículo 57 establece que *“estará vedada todo tipo de actividad extractiva”*.

117. Por lo tanto, considerando los argumentos de las accionantes y contrastándolos con los mecanismos empleados por la Corte IDH, este Organismo verificará en el presente caso, la forma en que se realizó la ampliación de la ZITT y la creación de la nueva ZA y si se tuvieron en cuenta elementos que garanticen tanto la autodeterminación de los PIAV, como sus derechos sobre sus territorios, sin que ello implique un análisis del área concreta sobre la que tienen posesión ancestral.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020, párr. 104

⁵² Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párrs. 93-107.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia 273-19-JP. Véase también: Corte Constitucional. Sentencia 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020

118. Para el efecto, de los recaudos procesales se observa las actividades y mecanismos empleados por el Ejecutivo en la adopción del Decreto, de esta manera se encuentra que la Comisión creada mediante Decreto No. 314 de 16 de febrero de 2018 entregó, en junio de 2018, su informe final⁵⁴, en el que se verifican las siguientes actividades:

- a. En cumplimiento del artículo 2 del Decreto No. 314, se convocó a miembros de la sociedad civil y actores conocedores de la temática de los PIAV. Esto se realizó a través de talleres, paneles de análisis y convocatorias públicas para la presentación de propuestas específicas, debidamente sustentadas. (En este proceso participaron: académicos, especialistas, líderes de opinión, dirigentes y líderes comunitarios).
- b. El informe de la Comisión se desarrolló desde los cuatro ámbitos explicados en párrafos precedentes, los cuales se convirtieron en requisitos a ser cumplidos por las zonas en las que se proponía la ampliación de la ZITT.
- c. Por otra parte, del informe de la Comisión también se evidencia que se analizaron, al tenor de los criterios descritos anteriormente, las diferentes propuestas que se presentaron y que contenían alternativas de ampliación de la ZITT, concluyendo que la única que cumplía con los criterios descritos era la propuesta de ampliación hacia el Noroccidente, respecto de la cual se observó que “(...) *cumple con los criterios de Derechos Humanos, Ambientales, Sociales, y de Hidrocarburos establecidos para el incremento de la ZITT, al tratarse de un área de ocupación y movilidad comprobada, tanto históricamente como en la actualidad, es altamente vulnerable por su ubicación, naturaleza y magnitud de las presiones a las que está sujeta, por lo cual exige acciones de protección*”. (El análisis de ampliación, con base en estos criterios, también se aplicó en las zonas Nororiental, Suroccidental, Sur, y Oriente).

119. Igualmente, el informe de la Comisión señaló que para la ampliación de la ZITT y de la ZA se observó principalmente “*la existencia de los PIAV [la cual] se sustenta de manera irrefutable en la información inherente a la territorialidad proveniente de la georreferenciación de señales de presencia, casas y chacras, y otros hallazgos, así como los eventos violentos que se han suscitado en las últimas décadas. Esta información georeferenciada, así como las investigaciones históricas realizadas, han permitido identificar las áreas de ocupación y movilidad de los PIAV, las cuales se encuentran dentro y fuera de la ZITT (...)*”.

⁵⁴ La Comisión se organizó en tres mesas de trabajo, a saber: (i) Geográfica- encargada de la sistematización, homologación, análisis y georreferenciación de la ZITT y la ZA-, (ii) Jurídica- encargada de revisar, identificar y reportar todos los aspectos legales que debían ser tomados en cuenta como marco de referencia para la elaboración del informe- y (iii) Comunicación- encargada de una mejor articulación interinstitucional y de apoyo en la difusión de la información-. Aportando cada mesa sus informes técnicos.

120. Por lo tanto, esta Corte observa que para la adopción del Decreto la Función Ejecutiva contó con un informe técnico respecto de la ampliación de la ZITT y reducción del área de explotación, elaborado por la Comisión, en el que se consideraron elementos como la ocupación, el ejercicio de prácticas tradicionales de subsistencia, lugares por los cuales transitan los PIAV, lugares en los que se han dado eventos violentos, información respecto de la biodiversidad del lugar, respecto de áreas permisadas para la industria de hidrocarburos, entre otros. Asimismo, se observan estudios técnicos sobre la idoneidad del territorio hacia el cual se realizó la ampliación de la ZITT.

121. En consecuencia, a diferencia de lo manifestado por las accionantes, esta Corte no observa que el Estado -al momento de ampliar la ZITT (art. 1 Decreto) y redelimitar su ZA (art. 2 Decreto)- haya omitido tomar en cuenta las particularidades y el contexto de los PIAV, ni que por esta razón se haya inobservado las garantías territoriales de conformidad con los numerales 4, 5, 9, 11, 12, y penúltimo párrafo innumerado del artículo 57 de la Constitución, así como los estándares internacionales sobre este tema, sin que esto implique un pronunciamiento de la Corte sobre la corrección de la zona hacia la que fue ampliada la ZITT o si esta abarca todo su territorio.

iv) ¿El artículo 1 del Decreto es contrario al principio de progresividad y a la prohibición de regresividad consagrados en los numerales 4 y 8 del artículo 11 de la Constitución?

122. Las accionantes sostienen que el artículo 1 infringe los principios de no restricción de derechos, de progresividad y prohibición de regresividad, previstos en el artículo 11 numerales 4 y 8 de la Constitución. En particular, señalan que el artículo 1 del Decreto *“aparenta ampliar la Zona Intangible, pero en realidad ensancha las posibilidades de explotación petrolera (...)”*. Agregan que: *“[s]i bien el decreto 751 determina el incremento de la ZITT hacia el noroccidente en un área mayor a 50.000 has, invalida en la zona de amortiguamiento una condición que le hace perder su sentido de mitigación de los impactos en la ZITT. Así permite la implantación de plataformas de perforación y producción hidrocarburífera en esta zona (casi 400.000 has.)”*.

123. La Constitución de la República en su artículo 11 numerales 4 y 8 prescribe:

“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

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

124. En relación con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad esta Corte ha determinado que:

*“El precepto constitucional prohíbe la regresividad de derechos sin justificación. Esta justificación debe ser rigurosa o, en otras palabras, debe hacerse un estricto escrutinio. No cabe una simple explicación o un pretexto cuando se trata de derechos que han venido siendo ejercidos. Una justificación es suficiente solo cuando se basa en la satisfacción de otro derecho constitucional y se descartan las demás opciones de optimización de recursos. Cuando no existe justificación o esta es insuficiente, la regresividad es inconstitucional”.*⁵⁵

125. Para efectos de un mejor entendimiento sobre los cambios que ha sufrido el área del PNY, respecto a las diversas declaratorias de ZITT y ZA a continuación, se presenta un cuadro comparativo entre la norma impugnada por las accionantes y los artículos correspondientes del Decreto Ejecutivo No. 2187 (norma anterior al Decreto No. 751):

Artículo	Decreto No. 2187 (3 de enero de 2007)	Decreto No. 751
1	Delimítase la zona intangible establecida mediante decreto ejecutivo no. 552, publicado en el suplemento del registro oficial no. 121 de 2 de febrero de 1999, misma que alcanza 758.051 hectáreas (setecientos cincuenta y ocho mil cincuenta y un hectáreas), que se ubican en las parroquias de Cononaco y Nuevo Rocafuerte, cantón Aguarico, provincia de Orellana; en la parroquia de Curaray, cantón Pastaza, provincia de Pastaza, en los siguientes límites: (Se fijan las coordenadas).	Delimítase la Zona Intangible Tagaeri Taromenane que alcanza 818.501,42 hectáreas , que se ubican en las parroquias de Cononaco y Nuevo Rocafuerte, cantón Aguarico; Inés Arango, cantón Orellana, provincia de Orellana; y parroquia Curaray cantón Arajuno, provincia de Pastaza en los siguientes límites: (Se fijan las coordenadas, se aumenta la ZITT en más de 50.000 has).

Fuente: Elaboración propia de la Corte Constitucional del Ecuador, a partir de los Decretos Ejecutivos citados.

126. En primer lugar, de la revisión del cuadro *ut supra* se observa que la ZITT en el Decreto No. 2187 era de 758.051 has., mientras que con la adopción del Decreto No. 751, la ZITT alcanza las 818.501,42 has. Por lo que, hubo un incremento de la ZITT en 60.450,42 has., sin perjuicio de la existencia de 10 km de ZA, contiguas a la ZITT.
127. Por lo tanto, contrario a lo aseverado por las accionantes, esta Corte no observa que el artículo 1 del Decreto infrinja el principio de progresividad de los derechos y la prohibición de regresividad, pues tal como se puede apreciar, este amplía la ZITT en una superficie de 60.450,42 has. Además, este artículo únicamente localiza y delimita los límites geográficos de la ZITT, sin establecer permisiones a plataformas o

⁵⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 10-20-IA/20 de 31 de agosto de 2020, párr. 37.

actividades extractivas. En consecuencia, esta Corte encuentra que el artículo 1 no contiene los vicios de inconstitucionalidad alegados por las accionantes.

128. Finalmente, esta Corte Constitucional recuerda a las autoridades públicas que toda regulación en la que se encuentren relacionados derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, particularmente aquellos de los PIAV, deben realizarse respetando sus derechos, los principios de su interpretación, y los estándares constitucionales e internacionales sobre el derecho a la consulta.

VII. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 28-19-IN.
2. Declarar la inconstitucionalidad por la forma de los artículos 3, 4, 5, 6, 8 y 9 del Decreto No. 751 de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 506 el 11 de junio de 2019. En consecuencia, la redacción original de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No. 2187 de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, se mantienen vigentes.
3. Desestimar el cargo de inconstitucionalidad por la forma del artículo 7 del Decreto No. 751 de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 506 el 11 de junio de 2019.
4. Desestimar los cargos de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de los artículos 1 y 2 del Decreto No. 751 de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 506 el 11 de junio de 2019.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Dr. Hernán Salgado Pesantes

PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.28 17:51:23
-05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 28-19-IN/22**VOTO CONCURRENTES****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. En la sentencia No. 28-19-IN, con ponencia de la jueza Karla Andrade Quevedo, estoy de acuerdo con muchos de los argumentos y con la decisión. Sin embargo, me permito señalar algunos aspectos que considero importante resaltar y que explican mi voto concurrente.

2. La Constitución, entre otras innovaciones importantes, reconoce los derechos de los pueblos indígenas en general y, por primera vez en la historia del constitucionalismo ecuatoriano, los derechos de los pueblos en aislamiento en particular, en los siguientes términos:

Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.¹

3. Los pueblos indígenas han sido literalmente sobrevivientes de un proceso constante y violento de colonización externa (colonia española) e interna (república ecuatoriana). Cada vez que se ha encontrado un interés económico en sus territorios, les hemos despojado y hemos destruido sus territorios al punto de su asimilación o extinción. Llámese esto caucho, oro, minerales, banano, caña de azúcar, cacao, palma africana o petróleo.

4. Los Tagaeri y Taromenane, pueblos en aislamiento (PIA), y la nación waorani en general, han tenido la mala suerte de vivir y desarrollarse en un espacio rico en petróleo. Poco a poco la frontera petrolera ha ido asfixiando la existencia de esos pueblos. Los pueblos amazónicos han vivido en las últimas décadas lo que los otros pueblos andinos sufrieron desde el siglo XVI. No aprendimos de la historia y reproducimos las mismas técnicas de aprovechamiento, invisibilización de su existencia y destrucción de su cultura y territorio.

5. Si algo deberíamos aprender de la historia es que las personas, los pueblos, la cultura y la naturaleza que han protegido es más importante que los intereses económicos.

6. Más de una vez se ha esgrimido el argumento de que el sacrificio de esos pueblos es condición para que el país se desarrolle. Y las mujeres amazónicas más de una vez nos han dicho que lo único que ha significado ese discurso ha sido llevarles a perder sus

¹ Constitución, artículo 57, penúltimo inciso.

hogares, sus formas de vida y a la muerte de su entorno y de ellos mismos. Además, desde que tenemos actividades extractivas el Ecuador no ha dejado de ser un país altamente inequitativo, con altos índices de corrupción en estas actividades y que han favorecido a un grupo muy pequeño de empresarios. Es decir, en lugar de desarrollo lo que hemos tenido es acumulación de riqueza en pocas manos y violencia contra quienes viven en esos espacios con “riqueza” o “recursos” naturales.

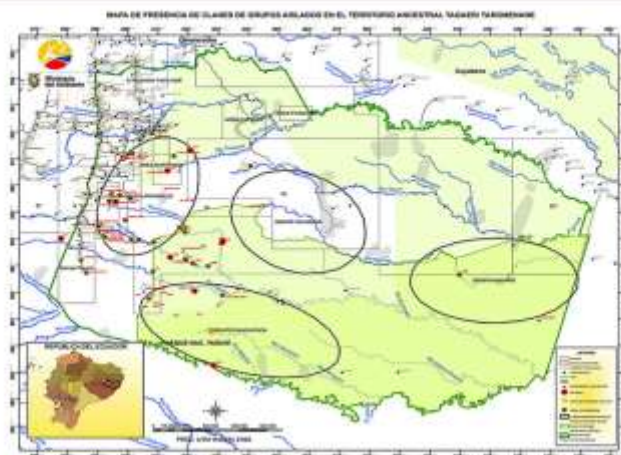
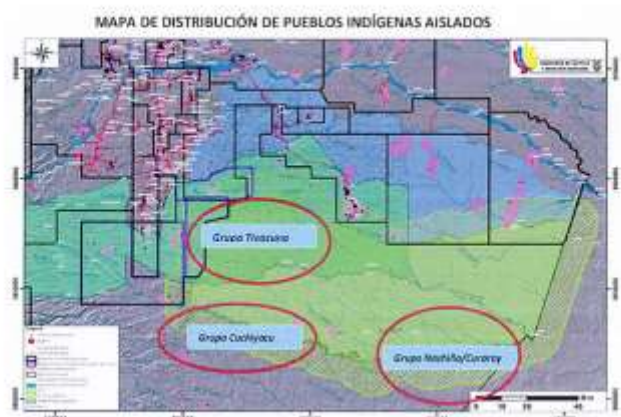
7. La Corte Constitucional es juez de la Constitución y, por ende, de todos los derechos y principios que contiene. Su deber es tomar en serio los derechos reconocidos y protegerlos, en particular de las personas y pueblos más vulnerables.

8. Los pueblos Tagaeri y Taromenane con su aislamiento han demostrado su voluntad de luchar por su forma de vida y de oponerse al mundo que le ofrecemos como “civilización”. Esa voluntad es un derecho que se llama “autodeterminación”.

9. Por su condición, no tienen voz propia ante las instituciones del Estado pero lo que sabemos es que tienen derecho a su existencia y a tener las condiciones para que vivan. Esas condiciones tienen que ver con su territorio. Ese aislamiento significa una negativa rotunda a que su territorio sea expoliado.

10. Voté a favor de la sentencia porque considero que toma en cuenta la existencia de los PIA, que representa un avance enorme en el reconocimiento de su territorio y que reconoce sus derechos. Una sentencia suele ser el producto de intensos debates y cesiones que hay que hacer para que se apruebe. Por eso un voto puede reflejar algunos argumentos que no fueron acogidos y que se consideran importantes transmitirlos, y también puede resaltar los avances de una sentencia.

11. La sentencia afirma que la Función Ejecutiva, al establecer la ampliación de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT) consideró todos los criterios técnicos y que los accionantes no aportaron argumentos de lo contrario. Sin embargo, existe un hecho público que causó alarma en la comunidad nacional e internacional en el año 2013 y que los accionantes aportaron. El cambio de los mapas por parte del Ministerio de Justicia para modificar la presencia de los Pueblos Indígenas en Aislamiento en el Yasuní:

**UBICACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO
CON INICIATIVA YASUNÍ-ITT (antes de 2013)**

**UBICACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO
SIN INICIATIVA YASUNÍ-ITT (después de 2013)**


12. Son mapas del Ministerio de Justicia, que demuestran un manejo poco transparente y poco técnico sobre la presencia los PIA en el Yasuní, y también de lo poco que han importado para el Estado. En los mapas los pueblos se mueven a conveniencia, poniendo en riesgo los derechos que estos pueblos tienen sobre su territorio. Me hubiese encantado que se reconociera este hecho y que, además, se tome con precaución el discurso y la intención del Estado cuando interviene en zonas en las que existen intereses económicos.

13. Tomando en cuenta que se vulneró el derecho a la consulta legislativa de los pueblos y comunidades de la zona, y que la información generada por el Ejecutivo no era clara, considero era importante dar un paso más allá y declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2, diferir sus efectos y designar una nueva Comisión compuesta por expertos independientes que establezca, en consideración de los derechos involucrados, otras áreas de incremento de la ZITT.

14. La demarcación realizada por la Comisión se la hizo motivada por los intereses extractivos y sin consideración alguna de los derechos de los pueblos indígenas. Fue algo así como si, al allanar el domicilio de una persona, se dijese que se respeta toda la casa pero se obtiene solo la caja fuerte.

15. Aunque la sentencia lo menciona, es importante precisar que el territorio de los PIA no se limita a la ZITT o a la ZA y, por lo tanto, la prohibición establecida en el artículo 57, penúltimo inciso, es aplicable a los territorios de los PIA aun cuando estén fuera de la ZITT o la Zona de Amortiguamiento (ZA). Bajo ningún concepto la excepción establecida en el 407 es aplicable a los territorios de los PIA. Tanto la naturaleza como los pueblos en aislamiento no responden a la lógica de las delimitaciones que hace el Estado.

16. Al declarar la constitucionalidad por la forma de los artículos 3 y 4, el fallo de mayoría no tuvo necesidad de realizar un análisis del fondo del caso. Por los derechos implicados en la causa, me parecía que era conveniente y necesario realizar ese análisis. Se podría pensar que una reforma a un decreto podría ser viable sin considerar los derechos de las personas afectadas. Una consideración de este tipo podría conllevar una violación a la Constitución y a los derechos.

17. La Zona de Amortiguamiento es una garantía normativa creada por el Estado para proteger los derechos constitucionales de los PIA. Permitir infraestructura petrolera en esta zona es una regresión de derechos que menoscaba el ejercicio de los derechos de los pueblos en aislamiento.

18. La Corte, dada la poca transparencia que existe por parte de los órganos de control, no pudo establecer si existe infraestructura dentro de la ZA. Ninguna obra de infraestructura petrolera podría ser regularizada dentro de la Zona de Amortiguamiento.

19. Es importante señalar que, al proteger el territorio de los PIA, se ayuda a garantizar también otros derechos como los de alimentación, ambiente sano, agua, cultura de los pueblos amazónicos, sin mencionar que se protegerían también los derechos de la naturaleza. No es solo un decir afirmar que la Amazonía es uno de los pocos pulmones de la Tierra, tan necesario proteger en tiempos de crisis climática. Los grandes guardianes y jardineros de esa selva han sido los Tagaeri y Taromenane.

20. Históricamente las acciones del Estado frente a los PIA se basan en el interés extractivo de recursos naturales del Estado en su territorio. La noción de “*recurso natural*”, desarrollo y progreso, ha prevalecido sin tomar en cuenta de forma alguna los derechos de los pueblos indígenas y de la naturaleza.

21. El respeto, promoción y protección de los derechos de los pueblos amazónicos no solo ha sido secundario sino invisibilizado e irrespetado. Esto tiene un matiz de discriminación que tiene el potencial de configurar un etnocidio.

22. El Estado en general, y el gobierno en particular, tiene el deber de hacer todo a su alcance para garantizar la vida de los pueblos amazónicos y de los Tagaeri y Taromenane. La Corte ha hecho lo que, en la medida de sus posibilidades y sus condiciones, ha podido para reconocer los derechos de estos pueblos.

23. Por otra parte, no puedo dejar de mencionar que la Presidencia de la República pidió a la Corte que se omita la consideración del *amicus curiae* del señor Mateo Ponce, por haber sido servidor del Ministerio de Justicia y por revelar sin autorización información sobre su trabajo en el gobierno.

24. El drama de lo que ha sucedido en la Amazonía ecuatoriana por actividades extractivas se debe en parte a la falta de información. Esa información privilegiada la han tenido quienes trabajaron para el Estado y quienes trabajan en actividades extractivas al servicio de empresas.

25. En los últimos veinte años el Ecuador ha vivido intensos momentos donde se ha intentado censurar a privados y servidores públicos, cuando éstos hablaban en contra de los intereses políticos del gobierno de turno. Esta censura y falta de transparencia es inconveniente y no es democrática. Si supiéramos todo lo que ha ocurrido en la Amazonía probablemente tendríamos más argumentos para protegerla y prevenir futuros daños a los pueblos indígenas y a la naturaleza.

26. El principal deber del Estado y los servidores públicos es garantizar los derechos de las personas en el Ecuador, sin discriminación, como lo establece la Constitución.² La lealtad de un servidor público deber ser a los derechos, no a los intereses de grupos de poder en el Estado o en las empresas. Mucho menos cuando se tiene información que puede implicar la violación de los derechos reconocidos en la Constitución. Se les denominan servidores públicos precisamente porque su razón de ser es servir a la colectividad. El señor Ponce compareció ante la Corte Constitucional para hablar de los derechos de los PIA y para que la Corte puede tener más y mejor información para resolver adecuadamente. La censura a su participación es inaceptable.

27. Finalmente, quiero destacar en la sentencia, además de las declaraciones de inconstitucionalidad realizadas, la afirmación de que en la zona de amortiguamiento están prohibidas las actividades extractivas y la instalación de plataformas petroleras.

² Constitución, artículo 3 (1): Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes; artículo 11 (2): El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

28. Por todo lo dicho, a pesar de que considero que la Corte pudo haber dado un paso más grande, creo que ha expedido una sentencia que promueve y protege los derechos de los pueblos Tagaeri y Taromenane. Por eso vote a favor.

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2022.01.30 19:54:10
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 28-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 20 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 07:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 28-19-IN/22

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Me permito esgrimir los siguientes razonamientos que sustentan mi concurrencia con la decisión adoptada dentro del caso in examine, sentencia N° 28-19-IN/22, en la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del Decreto Ejecutivo N° 751 (“Decreto”).

2. El presente caso se circunscribe al control abstracto de constitucionalidad de una norma derivada de un proceso de consulta popular, en el que existió un pronunciamiento afirmativo a la pregunta No. 7, en la que se consultó a nivel nacional sobre la aprobación respecto de ampliar en al menos 50.000 has. la Zona Intangible Tagaeri Taromenane y reducir el área de explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 has. a 300 has. En este contexto, considero que este caso resulta distinto a causas anteriores en las que me he permitido señalar mi discrepancia con el criterio de mayoría respecto a la forma en cómo este Organismo ha abordado el alcance formal y material de la consulta prelegislativa para el ejercicio de los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (“**comunidades indígenas**”)¹.

3. De tal forma que los contornos específicos del caso N° 28-19-IN me conducen a consignar el presente voto particular de forma concurrente y no a través de un alejamiento de criterio por medio de un voto salvado como en casos anteriores. Reiterando que este tipo de salvamento de votos ciertamente fortalecen el debate jurisdiccional y transparentan la legitimidad de las decisiones que se adoptan dentro de un cuerpo colegiado, puesto que los votos de minoría siempre serán de suma importancia debido la necesidad de promover la diversidad de criterios y posturas, en un Estado democrático como el nuestro y más aún en las altas Cortes.

4. Es por ello, que en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional², he tenido a bien emitir mi opinión jurídica como una visión alternativa que permita moderar los criterios de mayoría con la finalidad de que “*sean considerados en futuros debates, a fin de profundizar sobre los efectos y alcance de la consulta prelegislativa, que sin lugar a dudas no es un asunto que se encuentre del todo resuelto por la jurisprudencia constitucional*”³.

5. Así las cosas, la postura que se adopta en el presente voto concurrente no se trata de un simple cambio de criterio repentino, puesto que han sido varios mis intentos por tratar

¹ Por ejemplo, el voto salvado emitido dentro del caso N° 20-12-IN/20.

² “*Votos concurrentes y votos salvados.- Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión*”.

³ Voto salvado emitido dentro del caso N° 69-16-IN de 20 de octubre de 2021.

de delimitar y consensuar la línea jurisprudencial con una interpretación distinta; de hecho, procurando respetar los precedentes de esta Corte en el voto salvado emitido dentro del caso N° 45-15-IN y acumulado, se profirió un razonamiento en el que de cierta forma se propendió a un tránsito de la disidencia hacia la adopción de la línea jurisprudencia ya consolidada, al expresar que los reglamentos no deben ser considerados sin más como normas que ameriten un nuevo procedimiento de consulta prelegislativa, cuando los temas sustantivos que en ellos se complementan, ya fueron materia de consulta en el procedimiento de formación de la ley.

6. Ahora bien, en este caso estimo que la línea jurisprudencial planteada por esta Corte respecto de la consulta prelegislativa resulta aplicable a las circunstancias propias de la norma impugnada, en razón de que el Decreto proviene de un pronunciamiento popular que debía ser procesado a través del instrumento jurídico pertinente, siendo este en efecto el antedicho decreto ejecutivo al que no le ha precedido otra norma sometida a consulta prelegislativa (en específico la ley).

7. En tal virtud me adhiero al pronunciamiento de la Corte Constitucional que conforma un precedente jurisprudencial auto-vinculante para este tipo de casos, con relación a que la consulta prelegislativa procede frente cualquier tipo de norma jurídica y no solo ante aquellas sancionadas y promulgadas por la Asamblea Nacional, debido a que este fundamento ha sido reiterado y consistente en varios fallos de mayoría, al punto, que desde mi perspectiva es un asunto que se encuentra zanjado y que adopto como juzgadora constitucional como fuerza vinculante⁴, más allá de mis justas y propias convicciones jurídicas.

8. Respecto al caso N° 28-19-IN, encuentro que en el mismo existe una construcción argumentativa razonable y equilibrada, por lo que estimo oportuno realizar las siguientes precisiones que sustentan mi coincidencia con la decisión de fondo:

8.1. El análisis sobre la ausencia de la consulta prelegislativa en el procedimiento de emisión de un acto normativo, corresponde a un mecanismo de control constitucional puramente formal⁵, tal como se manifiesta en el párrafo 73 de la sentencia analizada, donde se expresa: “*Todo lo anterior permite concluir a este Organismo Constitucional que **ha existido una falta de consulta pre legislativa**,*

⁴ Constitución de la República del Ecuador, art. 436.1 “*La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. **Sus decisiones tendrán carácter vinculante***” (énfasis agregado).

⁵ Ver el párr. 8 del voto salvado de ponencia conjunta de la suscrita juzgadora, emitido dentro del caso N° 45-15-IN y acumulado: “*Es por ello, que cabe resaltar que los aspectos relacionados a la consulta prelegislativa comportan cuestiones de procedimiento (entendido como el conjunto de acciones tendientes a promover y asegurar la participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en el trámite de creación de una ley que pudiese afectar sus derechos colectivos), cuyo quebrantamiento u omisión afectan al proceso de promulgación de la ley; sin que por tales razones, su control constitucional se deba reducir a una simple y llana verificación de requisitos puramente formales, sino que por el contrario obliga a un estudio sustancial de las formas empleadas en el proceso de construcción de la norma*”.

*como deber del Estado ecuatoriano, para garantizar el derecho de participación de las comunidades que podían ser consultadas por la zona que fue redefinida mediante el Decreto. Por lo que, prima facie **el Decreto impugnado contendría un vicio de inconstitucionalidad por la forma***” (énfasis agregado).

8.2. No en todos los casos la falta de consulta prelegislativa comporta *ipso iure* una inconstitucionalidad, ya que para ello será fundamental verificar si la norma tiene la potencialidad de afectar (menoscabar, perjudicar, alterar, gravar o influir negativamente) derechos de las comunidades indígenas⁶ o a su vez implica la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la consulta⁷. Este análisis se encuentra presente en el texto de la sentencia cuando se menciona *inter alia*: “De ahí que esta Corte analizará las consecuencias de la transgresión del artículo 57.17 de la Constitución en relación a cada uno de los artículos impugnados para determinar si se afectó los fines sustanciales perseguidos por la consulta pre legislativa (...) En consecuencia, **aun cuando esta Corte ha verificado que no se realizó la consulta pre legislativa a los pueblos indígenas de la ZA redefinida, estima que, en este caso concreto, no es posible considerar que la ampliación prevista en estos artículos genere una afectación que justifique la expulsión de los artículos 1 y 2 del Decreto del ordenamiento jurídico ecuatoriano, por cuanto no implican la transgresión de los principios o fines sustanciales de la norma ni tienen un impacto sobre los derechos de los directamente involucrados por las particularidades del caso (...)**”.

9. Por otro lado, si bien se acoge el criterio sobre el ámbito de aplicación de la consulta prelegislativa (para todo tipo de acto normativo y no solo para aquellos de origen parlamentario), también es imperativo realizar una disquisición relevante sobre qué tipo de actos son los susceptibles de este mecanismo de consulta comunitario.

10. En ese contexto, se observa que en los párrafos 61 y 66 de la sentencia, se manifiesta que la consulta prelegislativa debe realizarse de forma obligatoria antes de la adopción de una medida legislativa o **administrativa** que pueda afectar a las comunidades indígenas. Para sostener este argumento se citan los artículos 57.17 de la Constitución de la República (“CRE”) y 6.1 del Convenio N° 169 de la OIT (“Convenio N° 169”), motivo por el cual conviene aclarar que dichas normas no prevén de forma expresa que la **consulta prelegislativa** también se debe aplicar para la adopción de **medidas administrativas**.

11. El artículo 57.17 de la CRE prescribe que: “*Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos*”.

⁶ Ver el párrs. 13 y 14 del voto salvado de ponencia conjunta de la suscrita juzgadora, emitido dentro del caso N° 69-16-IN.

⁷ Ver el párr. 19 del voto salvado de ponencia conjunta de la suscrita juzgadora, emitido dentro del caso N° 45-15-IN y acumulado.

colectivos”; en tanto que el artículo 6.1 del Convenio N° 169 establece como una obligación estatal: “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

12. De la lectura del texto constitucional no se desprende que la consulta prelegislativa este prevista para medidas administrativas, mientras que el Convenio N° 169 erige una obligación general de aplicar los “procedimientos” de consulta adecuados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas. Bajo una interpretación sistemática de las normas citadas *ut supra* es fácil colegir que la consulta prelegislativa, tal como su nombre lo indica, es exclusiva y previa a la implementación de una medida “legislativa” mas no administrativa como erradamente se afirma; en tanto que para estas últimas existen otros mecanismos apropiados como la consulta previa, libre e informada⁸ y la consulta ambiental⁹.

13. Realizar esta precisión es imperiosa ya que se pueden generar serias confusiones en las instituciones del Estado al momento de aplicar esta figura constitucional. De modo, que debo insistir en que la esencia de la consulta prelegislativa circunda fundamentalmente en obtener la opinión de las comunidades indígenas, antes de la adopción de una medida legislativa, esto quiere decir que la consulta se dirige únicamente para aquellos actos de tipo normativo y bajo ningún concepto hacia la generalidad de las actuaciones administrativas. Así, por ejemplo, una medida administrativa puede ser el permiso para la construcción de una hidroeléctrica (en ese caso corresponde efectuar una consulta ambiental), otro tipo de medida administrativa puede ser la aprobación de áreas de interés minero sujetas a concesionamiento estatal (en ese evento cabe la consulta previa, libre e informada).

14. Dicho esto, es importante comprender que la consulta prelegislativa es procedente solo para aquellas actuaciones que se emitan en función de una potestad normativa; es decir, para actos de carácter general que regulen situaciones jurídicas en abstracto (acuerdos, reglamentos, protocolos, etc.), para el resto de actuaciones administrativas que se agoten con su cumplimiento (patentes, permisos, licencias, etc.) corresponde observar en lo que fuere pertinente otros procedimientos constitucionales de consulta.

15. Con estas salvedades acojo el criterio de mayoría, de modo que cuando se presenten casos similares en los que se declare la inconstitucionalidad formal de una norma por la ausencia de la consulta prelegislativa votaré a favor, sin perjuicio de que, dependiendo de las particularidades de cada proceso pueda expresar mi posición jurídica a través de otro tipo de votos particulares.

16. Coincido con el resto del análisis de la sentencia 28-19-IN y la decisión.

⁸ Constitución de la República del Ecuador, art. 57.7.

⁹ *Ibidem*, art. 398.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2022.01.31
14:04:16 -05'00'

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en la causa 28-19-IN, fue presentado en Secretaría General, el 28 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 14:38; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro.- 0028-19-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintiocho de enero de dos mil veintidós por el presidente de la Corte Constitucional del Ecuador, y los votos concurrentes de los jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Carmen Corral Ponce, el día domingo treinta y lunes treinta y uno de enero de dos mil veintidós respectivamente; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración y ampliación No. 28-19-IN/22**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 10 de marzo de 2022.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional los escritos presentados el 4 de febrero de 2022 por Jorge Isaac Viteri Reyes, en calidad de coordinador general de asesoría jurídica y delegado del ministro de Ambiente, Agua y Transición Ecológica; y, por Natalia Paola Bonilla Cueva. El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa No. 28-19-IN, emite el siguiente auto:

I. Antecedentes

1. El 2 de julio de 2019, Carmen Marisol Rodríguez Pérez, Ivette Rossana Vallejo Real, Silvana del Carmen Murgueytio Jeria, Nathalia Bonilla Cueva, Lisset Coba y María Liliana Cristina Solís Chiriboga presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra del Decreto Ejecutivo No. 751 de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 506 el 11 de junio de 2019, así como también en contra del artículo 424 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, emitido a través del Decreto Ejecutivo No. 752 y publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 507 de 12 de junio de 2019.
2. El 19 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional, en decisión de mayoría, emitió sentencia en la que resolvió:
 1. *Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 28-19-IN.*
 2. *Declarar la inconstitucionalidad por la forma de los artículos 3, 4, 5, 6, 8 y 9 del Decreto No. 751 de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 506 el 11 de junio de 2019. En consecuencia, la redacción original de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No. 2187 de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, se mantienen vigentes.*
 3. *Desestimar el cargo de inconstitucionalidad por la forma del artículo 7 del Decreto No. 751 de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 506 el 11 de junio de 2019.*
 4. *Desestimar los cargos de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de los artículos 1 y 2 del Decreto No. 751 de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 506 el 11 de junio de 2019.*
3. Mediante escritos de 4 de febrero de 2022, Jorge Isaac Viteri Reyes, en calidad de coordinador general de asesoría jurídica y delegado del ministro de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (**solicitante**); y, Natalia Paola Bonilla Cueva (**solicitante**), por sus propios derechos, solicitaron aclaración y ampliación de la sentencia No. 28-19-IN/22.

II. Oportunidad

4. Los pedidos de aclaración y ampliación fueron interpuestos el 4 de febrero de 2022, respecto de la sentencia No. 28-19-IN/22, emitida el 19 de enero de 2022 y notificada el 1 de febrero de 2022. En tal virtud, se observa que han sido presentados dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”).

III. Fundamentos de la solicitud

Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

5. El Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica señala que la sentencia dejó vigente el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 2187 de 03 de enero de 2007, el cual establece las obras cuya realización se encuentra prohibida en la zona de amortiguamiento, así como “[...] otras obras que los estudios técnicos y de impacto ambiental juzguen incompatibles con el objeto de la zona intangible”. (Énfasis del original).
6. En su argumentación cita los artículos 23 y 179 del Código Orgánico del Ambiente a efectos de dejar establecido que al Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica le corresponde revisar, aprobar u objetar los estudios de impacto ambiental, de ahí que “[...] *la Autoridad Ambiental según la normativa vigente es la entidad de regularización y control de los operadores quienes son los que elaboran y presentan los estudios de impacto ambiental*”. Sobre esa base, solicita que la Corte Constitucional “[...] *se sirva ampliar la sentencia legalmente notificada el 01 de febrero de 2022, a fin de que se precise cuáles son las “otras obras” que se encuentran prohibidas de realizar en la zona de amortiguamiento de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane*”.

Nathalia Bonilla Cueva

7. En su solicitud, requiere que se aclare la expresión “[...] *esta Corte ratifica que en el caso de los PIAV no cabe la consulta pre legislativa, puesto que prevalece el principio de no contacto [...]*”. Al respecto, sostiene que, de esta frase caben dos interpretaciones contradictorias “[...] *a) que ya no cabe que los PIAV gocen del derecho a la consulta prelegislativa; o, b) que, en el caso de la caso (sic) de los PIAV no cabe llevar a cabo un proceso de consulta prelegislativa, ya que su no contacto implica una negativa*”. A su criterio, la primera interpretación resulta restrictiva y regresiva del derecho a la consulta previa.
8. Pretende además, que se aclare el párrafo 79 de la sentencia, el cual, al tenor literal determina:

Sin perjuicio de lo anterior, al no poder consultarles, es una obligación reforzada del Estado garantizar su autodeterminación a través de mecanismos y herramientas que permitan protegerlos. Así, es menester que ante medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directa o indirectamente a los PIAV y/o a su modo de vida, se lleven a cabo los estudios especializados necesarios y dentro de la participación de su elaboración se tome en cuenta a expertos que contribuyan a la comprensión de su cultura y sus necesidades, a tutelar su territorio, sus usos y costumbres, y particularmente su posible afectación al principio de no contacto. (Se ha prescindido de la cita textual).

9. Argumenta que este párrafo se presta para dos interpretaciones “[...] *a) que la protección a los PIAV, mediante las medidas a las que refiere el párrafo se darían en reemplazo de su derecho a la consulta; o, b) que las medidas a las que se refiere el*

párrafo se darían para proteger la decisión de los PIAV de no ser contactados”. Señala que la primera interpretación sería contraria a los estándares internacionales, pues implica que los PIAV sean considerados como un objeto de protección estatal y no como titulares de derechos; en este sentido, agrega que los estudios de impacto ambiental no pueden sustituir el derecho a la consulta.

10. Solicita que se aclare la frase contenida en el párrafo 101 de la sentencia “[...] *previo a la emisión de autorizaciones ambientales que se requieran para la ejecución de actividades en la ZA, se debe contar con el pronunciamiento de la autoridad encargada de la protección de los PIAV* [...]”. Al respecto, señala que existen dos interpretaciones “[...] *a) que la autoridad sustituye la voluntad de los PIAV con su pronunciamiento; o, b) que la autoridad encargada garantiza el principio de no contacto, y, por lo tanto, la negativa de consentimiento de los PIAV*”. En su criterio, la primera interpretación resultaría contraria a la titularidad del derecho a la consulta previa.
11. Demanda que se aclaren las frases contenidas en los párrafos 89 y 93 de la sentencia, a saber: (i) “*determinar si se AFECTÓ los FINES SUSTANCIALES perseguidos*” e (ii) “*implican la TRANSGRESIÓN de los principios o FINES SUSTANCIALES de la norma ni tienen un IMPACTO sobre los derechos de los directamente involucrados POR LAS PARTICULARIDADES DEL CASO*”. Sostiene que de estas frases se desprende que la Corte Constitucional estaría estableciendo que la consulta previa se realice solo cuando las medidas a adoptarse menoscaben, perjudiquen, alteren, agraven o influyan de manera negativa en las comunidades y pueblos indígenas. Concluye que esto es contradictorio con la sentencia 20-12-IN/21 dictada por este Organismo.
12. Señala que “[l]a falta de consulta a los Waorani a quienes sí se puede y se debe consultar desconoce, merma, su derecho a la autodeterminación, a establecer sus propias prioridades de vida y a realizarlas en su territorio”.
13. Solicita que se aclare la frase “[...] *implican la TRANSGRESIÓN de los principios o FINES SUSTANCIALES de la norma ni tienen IMPACTO sobre los derechos de los directamente involucrados POR LAS PARTICULARIDADES DEL CASO*”. Sostiene que es necesario que la Corte Constitucional aclare “[...] *que se mantiene el estándar de Triángulo de Cuembí según el cual toda medida normativa con potencialidad de afectar derechos colectivos debe ser consultada, independientemente de que su objetivo sea “legítimo”*”.
14. Solicita que se aclare, respecto del artículo 2 del Decreto No. 751, que la expresión “*regularización de las actividades*”, no podrá ser interpretado como regularización de actividades extractivas.
15. Requiere que se amplíe el párrafo 79 de la sentencia de manera que el derecho a la consulta y al consentimiento involucre (i) confirmar “*la intangibilidad de los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario*” y (ii) disponer “*que cualquier medida que directa o indirectamente los pueda impactar [...] deba demostrar, previamente, que mejora las condiciones de esos pueblos [...]*”.

16. Solicita que se amplíe el párrafo 116 de la sentencia “[...] *en el sentido de que la delimitación en el decreto 751 no agota el territorio de los PIAVS. Que prima facie se otorgue garantía de intangibilidad a todo lugar que resultare zona de ocupación o en el que se llegare a confirmar avistamientos de los PIAV, señales de su presencia, sea para alimentación, caza, movilidad, vivienda o cualquier otra, relativa a su supervivencia o bienestar; sujeto a verificación posterior*”.
17. Finalmente, solicita que se amplíe el párrafo 106 de la sentencia pues, aun cuando hace referencia a la necesidad de la consulta previa a los pueblos contactados que se encuentran en la Zona de Amortiguamiento (ZA), no hace ninguna referencia a los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario (PIAV).

IV. Análisis de la solicitud de aclaración y ampliación

18. El artículo 440 de la Constitución señala que “*las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables*”.
19. De acuerdo con lo señalado por esta Corte, los dictámenes y sentencias constitucionales pueden ser aclarados cuando contienen conceptos oscuros o de difícil comprensión. Asimismo, la ampliación cabe cuando el fallo ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos. En ningún caso, la aclaración y ampliación pueden modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional.

Sobre la solicitud del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

20. Como quedó establecido, el Ministerio solicita que se aclare a qué obras corresponde la expresión “*otras obras*” contenida en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 2187, mismo que fija la prohibición de realizar “[...] *nuevas obras de infraestructura tales como carreteras, centrales hidroeléctricas, centros de facilidades petroleras; y otras obras que los estudios técnicos y de impacto ambiental juzguen incompatibles con el objeto de la zona intangible*”. (Énfasis agregado).
21. Al respecto, es necesario establecer que el solicitante pretende que esta Corte interprete el alcance de un artículo que no fue el objeto de análisis de la sentencia No. 28-19-IN/22. Por lo que, no corresponde que a través de un pedido de aclaración esta Corte se pronuncie respecto de este artículo y menos para dotarle de alcance o contenido.
22. En todo caso, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 79 y 81 de la sentencia, esta Corte precisó que ninguna obra que se realice en el ZA puede colocar en riesgo a los PIAV ni a la ZITT; por lo que, cuando los estudios técnicos y de impacto ambiental determinen que cualquier obra es incompatible con aquello, su ejecución está prohibida por la protección reforzada con la que cuentan.

Sobre la solicitud de la señora Nathalia Bonilla Cueva

23. De acuerdo con lo expuesto en los párrafos *supra*, la solicitante requiere que este Organismo aclare la expresión “[...] *esta Corte ratifica que en el caso de los PIAV no cabe la consulta pre legislativa, puesto que prevalece el principio de no contacto* [...]”, prevista en el párrafo 78 de la sentencia.
24. Al respecto, en la sentencia, la Corte Constitucional estableció con claridad que el principio de no contacto constituye la “[...] *manifestación del derecho de los pueblos indígenas en aislamiento a su autodeterminación*”. En esta línea, los párrafos 81 y 128 de la sentencia, se establece que el Estado debe considerar otras formas de participación para los PIAV, sus derechos e intereses, valorar su situación y la aplicación de mecanismos que garanticen sus derechos constitucionales, sin que esto implique que el Estado pueda desconocer los derechos de los PIAV en razón de que en su caso la consulta pre legislativa no es procedente. En consecuencia, no se evidencia que exista ningún elemento que requiera ser aclarado o que genere interpretaciones diversas como afirma la solicitante.
25. Por otra parte, solicita que se aclare el párrafo 79 de la sentencia, pues considera que existen dos posibles interpretaciones del párrafo. Al respecto, en la sentencia se estableció claramente que los diferentes mecanismos y herramientas con los que cuente el Estado, para implementar medidas legislativas y administrativas, son para la protección de los derechos de los PIAV, sin que ello implique el reemplazo de alguno de sus derechos colectivos. Así, en el mismo párrafo 79 de determina que “[...] *es una obligación reforzada del Estado garantizar su autodeterminación a través de mecanismos y herramientas que permitan protegerlos*”. Por lo tanto, no se encuentra oscuridad en dicho párrafo y la aclaración no procede.
26. Respecto de la expresión contenida en el párrafo 101 de la sentencia que indica: “[...] *previo a la emisión de autorizaciones ambientales que se requieran para la ejecución de actividades en la ZA, se debe contar con el pronunciamiento de la autoridad encargada de la protección de los PIAV* [...]”, la solicitante señala que existen dos posibles interpretaciones. Al respecto, en la sentencia esta Corte determinó que el papel de la autoridad estatal es **garantizar** el respeto y ejercicio de los derechos colectivos de los PIAV, lo cual implica que es una “[...] *obligación reforzada del Estado garantizar su autodeterminación a través de mecanismos y herramientas que permitan protegerlos*”.¹ Por lo tanto, la aclaración no procede ya que no existen conceptos oscuros o de difícil comprensión.
27. Sobre la aclaración de las frases contenidas en los párrafos 89 y 93 de la sentencia, esto es: “*determinar si se AFECTÓ los FINES SUSTANCIALES perseguidos*” e “*implican la TRANSGRESIÓN de los principios o FINES SUSTANCIALES de la norma ni tienen un IMPACTO sobre los derechos de los directamente involucrados POR LAS PARTICULARIDADES DEL CASO*”, la solicitante refiere que el pueblo indígena Waorani sí debió ser consultado para no vulnerar su derecho a la consulta.

¹ Ver párrafo 79 de la Sentencia No. 28-19-IN/22.

28. La Corte Constitucional, en la sentencia No. 28-19-IN/22, reconoce que la consulta pre legislativa no se realizó a los pueblos indígenas contactados; no obstante, en el párrafo 94 determina que en el **caso en concreto** declarar la inconstitucionalidad del artículo 1 del Decreto No. 751 correspondiente a la ampliación de la ZITT y su ZA “[...] *resultaría perjudicial y peligrosa para los derechos de los PIAV y también tendría repercusiones para los propios pueblos indígenas contactados y derechos de la naturaleza, pues implicaría eliminar la ampliación y dejar sin protección un área en el que ya se encuentran transitando y ejerciendo sus derechos libremente, y que al momento goza de una protección reforzada que impide la realización de actividades extractivas y que afecten a la naturaleza*”. (Énfasis agregado). Por lo que no se evidencia oscuridad alguna en los párrafos cuestionados, sino inconformidad de la solicitante respecto de la decisión adoptada por esta Corte.
29. En cuanto al pedido de que se aclare que la expresión “*regularización de las actividades*”, contenida en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 751, no implica que se puedan regularizar actividades extractivas, en su sentencia la Corte Constitucional enfatizó que “[...] *en relación al territorio de posesión ancestral pueblos indígenas en aislamiento, la Constitución en su artículo 57 establece que “estará vedada todo tipo de actividad extractiva”*”.² Por lo que no existe ningún aspecto oscuro o de difícil comprensión que deba ser aclarado.
30. Respecto al requerimiento de ampliación del párrafo 79 de la sentencia, consistente en que se confirme la intangibilidad del territorio de los PIAV y que se exija que las medidas a implementarse en dichos territorios acrediten beneficios para los pueblos de los PIAV, esta Corte observa que estos no fueron puntos controvertidos en el proceso, por lo que no corresponde a través de este recurso pronunciarse sobre ellos.
31. Sobre la solicitud de ampliación en relación a la confirmación del territorio intangible y la determinación del territorio que ocuparían los PIAV, la sentencia determinó que la delimitación del territorio realizada por los artículos 1 y 2 del Decreto 751 es constitucional. No obstante, la solicitante pretende que sea la Corte Constitucional quien determine cuál es el territorio que ocupan los PIAV, lo cual no es competencia de este Organismo y; por tanto, no procede una ampliación en el sentido requerido por la solicitante.
32. Por último, respecto de la solicitud de ampliación descrita en los párrafos 15 y 17 *supra*, en cuanto a que (i) se exija que previo a la implementación de medidas que puedan afectar a los PIAV, se demuestre que estas mejoran sus condiciones a partir de su derecho a libre autodeterminación y (ii) la ampliación del párrafo 106 de manera que se incluya a los PIAV en lo referente a la necesidad de que se realice la consulta pre legislativa, este Organismo encuentra que en relación al punto (i), este no fue objeto de controversia, sino que el pedido de la solicitante obedece a su inconformidad con lo resuelto, por lo que no es procedente. En cuanto al punto (ii), en cambio, desde el párrafo 74 al 87 de la sentencia se determinó claramente que respecto de los PIAV, si bien no

² Ibid., párr. 116.

cabe la figura de la consulta pre legislativa en garantía del principio de no contacto, es necesario que el Estado prevea otros mecanismos y herramientas para la protección efectiva de los PIAV, evitando así el menoscabo de sus derechos. Por consiguiente, no corresponde realizar ninguna ampliación.

33. De lo expuesto, se evidencia que la sentencia No. 28-19-IN/22 no contiene conceptos de difícil comprensión ni dejó sin resolver algún punto de la controversia, tornando improcedentes a los recursos de aclaración y ampliación.

V. Decisión

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

1. **NEGAR** los pedidos de aclaración y ampliación por improcedentes.
2. **DISPONER** que las partes estén a lo resuelto en la sentencia No. 28-19-IN/22.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.03.16 15:47:27 -05'00'

Dr. Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet que anunció que *“Por cuanto voté en contra del fallo materia de la presente aclaración, no tengo nada que aclarar o ampliar, habida consideración de mi oposición al contenido del fallo en cuestión. Téngase mi intervención como voto salvado”*, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 10 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

El Registro Oficial pone en conocimiento de las instituciones públicas, privadas y de la ciudadanía en general , su nuevo registro MARCA DE PRODUCTO.

Servicio Nacional de
Derechos Intellectuales

SENADI_2022_TI_2257
1 / 1

Dirección Nacional de Propiedad Industrial

En cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. SENADI_2021_RS_13648 de 24 de noviembre de 2021, se procede a OTORGAR el título que acredita el registro MARCA DE PRODUCTO, trámite número SENADI-2020-63488, del 23 de abril de 2021

DENOMINACIÓN: REGISTRO OFICIAL ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR + LOGOTIPO

PRODUCTOS O SERVICIOS QUE PROTEGE:

Publicaciones, publicaciones impresas, publicaciones periódicas, revistas [publicaciones periódicas]. Publicaciones, publicaciones impresas, publicaciones periódicas, revistas (publicaciones periódicas). Clase Internacional 16.

DESCRIPCIÓN: Igual a la etiqueta adjunta, con todas las reservas que sobre ella se hacen.

VENCIMIENTO: 24 de noviembre de 2031

TITULAR: CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DOMICILIO: José Tamayo E10 25

REPRESENTANTE: Salgado Pesantes Luis Hernán Bolívar

REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Quito, 4 de marzo de 2022

Documento firmado electrónicamente

Judith Viviana Hidrobo Sabando
EXPERTA PRINCIPAL EN SIGNOS DISTINTIVOS

ACC



Firmado electrónicamente por:
JUDITH VIVIANA
HIDROBO SABANDO



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.