

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

538-16-EP/21 En el Caso No. 538-16-EP Acéptense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 538-16-EP.	3
508-16-EP/21 En el Caso No. 508-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 508-16-EP.	13
857-16-EP/21 En el Caso No. 857-16-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección signada con el N° 857- 16-EP, por falta de legitimación en la causa de la Procuraduría General del Estado.	19
1266-16-EP/21 En el Caso No. 1266-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección N° 1266-16-EP.....	28
112-14-JH/21 En el Caso No. 112-14-JH Déjese sin efecto la sentencia No. 223-2013 emitida por el 11 de marzo de 2014 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Orellana.	40
55-17-IS/21 En el Caso No. 55-17-IS Desestímese la acción de incumplimiento planteada	113
64-18-IS/21 En el Caso No. 64-18-IS Declárese el cumplimiento defectuoso de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de 31 de julio de 2017 expedida por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la acción de protección No. 17159-2017-00002	121
25-16-IN/21 En el Caso No. 25-16-IN Acéptese parcialmente la demanda de la acción de inconstitucionalidad N° 25-16-IN.	138
94-16-EP/21 En el Caso No. 94-16-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 94-16-EP.	153

	Págs.
1039-18-EP/21 En el Caso No. 1039-18-EP Desestímese la demanda de acción extraordinaria de protección	161
34-16-IN/21 En el Caso No. 34-16- IN Acéptese parcialmente la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo de la Ordenanza que regula la implantación y funcionamiento de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios fijo y móvil terrestre de radio y telecomunicaciones, servicio móvil avanzado (SMA) y proveedores de internet del GAD municipal de El Guabo.	170
1942-16-EP/21 En el Caso No. 1942-16-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección	182
58-16-IN En el Caso No. 58-16- IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad presentada con el No. 58-16- IN.....	186
31-17-IS/21 En el Caso No. 31-17-IS Rechácese por improcedente la acción de incumplimiento de sentencia No. 31-17-IS.	196
2533-16-EP/21 En el Caso No. 2533-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección	208



Sentencia No. 538-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 21 de julio de 2021

CASO No. 538-16-EP

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, se establece que el auto de inadmisión de un recurso de casación, emitido dentro de un juicio tramitado con el Código de Procedimiento Penal, vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir de la accionante, por haber exigido que la interposición de su recurso de casación esté fundamentada conforme las reglas de la resolución N.º 10-2015, de 12 de agosto de 2015, lo que no era previsible en función de las normas procesales previamente aplicadas en el juicio. En este caso, se establece una vulneración atípica del derecho a la defensa, es decir, sin que se hubiera transgredido una regla de trámite.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 27 de noviembre de 2014, la Unidad Judicial Penal del cantón Rumiñahui notificó a Luz María Antonina Males Andrango con el inicio de la instrucción fiscal por presuntamente haber adecuado su conducta al delito tipificado y sancionado en el artículo 560 del Código Penal¹, imponiéndole, además, la medida cautelar de prohibición de enajenar sus bienes. El 26 de enero de 2015, la procesada fue llamada a juicio por haber adecuado su conducta a lo dispuesto en el artículo 563 del Código Penal.

2. El 14 de julio de 2015, dentro del juicio penal N.º 17293-2014-0511, el Tribunal Octavo de Garantías Penales de Pichincha emitió sentencia en la que declaró a la procesada culpable, en calidad de autora, del delito de estafa, tipificado y sancionado en el artículo 563 del Código Penal²; en consecuencia, se le impuso la pena de cuatro años

¹ Código Penal. “Art. 560.- *El que fraudulentamente hubiere distraído o disipado en perjuicio de otro, efectos, dinero, mercancías, billetes, finiquitos, escritos de cualquier especie, que contengan obligación o descargo, y que le hubieren sido entregados con la condición de restituirlos, o hacer de ellos un uso o empleo determinado, será reprimido con prisión de uno a cinco años y multa de ocho a dieciséis dólares de los Estados Unidos de Norte América*”.

² Código Penal. “Art. 563.- *El que, con propósito de apropiarse de una cosa perteneciente a otro, se hubiere hecho entregar fondos, muebles, obligaciones, finiquitos, recibos, ya haciendo uso de nombres falsos, o de falsas calidades, ya empleando manejos fraudulentos para hacer creer en la existencia de falsas empresas, de un poder, o de un crédito imaginario, para infundir la esperanza o el temor de un suceso, accidente, o cualquier otro acontecimiento quimérico, o para abusar de otro modo de la confianza o de la credulidad, será reprimido con prisión de seis meses a cinco años y multa de ocho a*

de prisión correccional, el pago de una multa y de una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados³.

3. El 17 de julio de 2015, la procesada interpuso recurso de apelación. El 22 de septiembre de 2015, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha negó la apelación planteada y confirmó la sentencia recurrida.

4. Contra la sentencia de apelación, el 29 de septiembre de 2015, la procesada dedujo recurso de casación. Mediante auto expedido el 27 de enero de 2016 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia se inadmitió el recurso planteado.

5. El 24 de febrero de 2016, Luz María Antonina Males Andrango presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió su recurso de casación.

6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto dictado el 27 de septiembre de 2016, admitió a trámite la demanda presentada.

7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento de ella en providencia de 30 de noviembre de 2020; en el auto de avoco, también se requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. La accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos, se declare la nulidad de todo lo actuado dentro de su recurso de casación y se disponga que un nuevo tribunal de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia tramite su recurso de casación.

ciento cincuenta y seis dólares de los Estados Unidos de Norte América. Será sancionado con el máximo de la pena prevista en el inciso anterior y multa de quinientos a mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, el que cometiere el delito utilizando medios electrónicos o telemáticos. La pena será de reclusión menor ordinaria de tres a seis años, si la defraudación se cometiera en casos de migraciones ilegales”.

³ La sentencia: “[...] declara a la ciudadana de nacionalidad Ecuatoriana LUZ MARIA [sic] ANTONINA MALES ANDRANGO, cuyo estado y condición constan en esta sentencia, culpable en calidad de autor [sic] del delito de estafa tipificado y sancionado en el Art. 563 del Código Penal vigente a la fecha que ocurrieron los hechos, en concordancia con el Art. 42 del Código Penal; por lo que se le impone la pena de CUATRO AÑOS DE PRISION CORRECCIONAL, pena corporal que la cumplirá la sentenciada en un Centro de Rehabilitación Social y de la que deberá descontarse el tiempo que haya estado o permanecido detenida la sentenciada con motivo de esta acción penal; y, al pago de la multa de CIENTO CINCUENTA Y SEIS dólares [...] Se acepta la acusación particular de MARIA [...] ELADIA AURORA GUALLE NACAZA.- En cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 309.5 del Código de Procedimiento Penal, coherente con el Art. 78 de la Constitución de la República del Ecuador, se regula en 20.000 dólares los daños y perjuicios [...].

9. Como fundamento de sus pretensiones, la accionante esgrimió el siguiente cargo: El auto impugnado vulneró sus derechos a la igualdad y no discriminación, tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, defensa en la garantía de recurrir y seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76.3, 76.7.m, y 82 de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso cuando lo procedente habría sido convocar a una audiencia de fundamentación del recurso. Expresamente, la accionante afirmó lo siguiente:

Los recursos establecidos en el Código de Procedimiento Penal, en contra de las resoluciones no tienen impedimento o requisito legal para que sean ADMITIDOS O NO, como en este caso se lo ha hecho, por lo que se viola el derecho a recurrir establecido en la Constitución, el Tribunal de Casación y no le correspondía admitir o no lo que debió hacer es únicamente convocar a la respectiva audiencia de fundamentación [énfasis en el original].

C. Informe de descargo

10. Mediante documento de 4 de diciembre de 2020, la secretaria de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia informó a esta Corte que los jueces que emitieron el impugnado auto de inadmisión del recurso de casación habían cesado en sus funciones, por lo que no era posible remitir el requerido informe.

II. Competencia

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

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

12. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

13. El cargo establecido en el párrafo 9 *supra* imputa al auto impugnado la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, defensa en la garantía de recurrir y a la seguridad jurídica. Sin embargo, al precisar su alegación, la accionante únicamente señaló que sus derechos se afectaron porque el auto impugnado habría inadmitido su recurso cuando lo procedente era convocar a una audiencia para su fundamentación. Por lo tanto, basta con examinar la presunta vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir para verificar la procedencia o no del cargo (y la vulneración de los demás derechos), de allí que el problema jurídico se plantea en los

siguientes términos: **¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa de la accionante, en la garantía de recurrir del fallo, por cuanto habría realizado un examen de admisibilidad de su recurso de casación cuando lo procedente era convocar a una audiencia para su fundamentación?**

14. El derecho a la defensa, en la garantía de recurrir, está consagrado en la Constitución de la siguiente forma:

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

15. La garantía de recurrir el fallo también se encuentra contemplada en el artículo 8.2 literal h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece: “h) [El] derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”. Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce el derecho a recurrir en materia penal en los siguientes términos: “Artículo 14: [...] 5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”.

16. En relación al derecho a la defensa, esta Corte, en su sentencia N.º 1568-13-EP/20, señaló lo siguiente:

*17.1. El derecho a la defensa es un **principio constitucional** que está rodeado de una serie de **reglas constitucionales de garantía** (art. 76.7 de la Constitución y sus literales); por ejemplo, la garantía de la persona de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, o la de recurrir el fallo o resolución en que se decida sobre sus derechos.*

17.2. Si bien el derecho a la defensa es el principio que fundamenta las mencionadas reglas de garantía, la suma de estas no agota el alcance de aquel derecho. Así, los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de indefensión, es decir, de vulneración del derecho a la defensa.

*17.3. La legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho a la defensa y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de **reglas de trámite**.*

17.4. No siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio del derecho a la defensa. Es decir, no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el principio del derecho a la defensa, es decir, se haya producido la real indefensión de una persona, lo que de manera general –pero no siempre– ocurre cuando se transgreden las reglas constitucionales de garantía de aquel derecho.

17.5. Por otro lado, para que la vulneración del derecho a la defensa se produzca no es requisito que se haya violado una regla de trámite de rango legal, bien puede haber situaciones de indefensión atípicas.

17. El cargo imputa al auto impugnado una eventual afectación al derecho a la defensa en la garantía de recurrir porque se habría inadmitido su recurso cuando lo procedente, de conformidad al Código de Procedimiento Penal, era que se convoque a una audiencia de fundamentación del recurso.

18. Para determinar si la alegada vulneración de un derecho fundamental se produjo, esta Corte examina, en primer lugar, el expediente del juicio penal N.º 17293-2014-0511. En el referido expediente se constata que, a partir de la audiencia de formulación de cargos y durante todas las etapas del proceso penal, esto es, la audiencia preparatoria de juicio, la audiencia de juicio y la audiencia de fundamentación del recurso de apelación, así como las decisiones judiciales resultantes de dichas diligencias, se aplicó las normas jurídicas del Código de Procedimiento Penal, mismo que fue reemplazado por el Código Orgánico Integral Penal que entró en vigencia el 10 de agosto de 2014⁴. Es decir, el Código Orgánico Integral Penal empezó a regir aproximadamente tres meses antes de que se formularan cargos en contra de Luz María Antonina Males Andrango (27 de noviembre de 2014, ver párr. 1 *supra*).

19. Esta circunstancia fue advertida –en el auto hoy impugnado– por el tribunal de casación, el que, con sustento en el oficio N.º 1678-SG-CNJ, de 11 de diciembre de 2015, mediante el cual el Pleno de la Corte Nacional de Justicia contestó a una consulta del presidente de la Corte Provincial de Justicia de Loja⁵ relacionada con la aplicación de la Disposición Transitoria Primera del COIP⁶, determinó que en el proceso penal N.º 17293-2014-0511 se había violado el trámite al aplicarse el Código de Procedimiento Penal cuando lo que correspondía era aplicar el Código Orgánico Integral Penal, pues los cargos en contra de la procesada se formularon cuando este ya regía.

⁴ COIP, “DISPOSICIÓN FINAL El Código Orgánico Integral Penal entrará en vigencia en ciento ochenta días contados a partir de su publicación en el Registro Oficial, con excepción de las disposiciones reformativas al Código Orgánico de la Función Judicial, que entrarán en vigencia a partir de la publicación de este Código en el Registro Oficial”.

El COIP fue publicado en el suplemento del registro oficial N.º 180, de 10 de febrero de 2014.

⁵ La respuesta brindada a la consulta, fue la siguiente:

“Las actuaciones pre procesales dispuestas por Fiscales, Juezas y Jueces, con anterioridad al 10 de agosto de 2014, deben ser concluidas según las reglas del Código de Procedimiento Penal, aun cuando tal cumplimiento sea a partir o con posterioridad al 10 de agosto de 2014.

Si del resultado de tales actuaciones: 1. Debe iniciarse una indagación, o 2. Se decide un procesamiento penal, a partir del 10 de agosto de 2014, han de iniciarse, tramitarse, concluirse tal indagación o el procesamiento, según el Código Orgánico Integral Penal” [énfasis añadido].

⁶ COIP, Disposiciones Transitorias, “PRIMERA: Los procesos penales, actuaciones y procedimientos de investigación que estén tramitándose cuando entre en vigencia este Código, seguirán sustanciándose de acuerdo con el procedimiento penal anterior hasta su conclusión, sin perjuicio del acatamiento de las normas del debido proceso, previstas en la Constitución de la República, siempre que la conducta punible esté sancionada en el presente Código”.

20. Luego, los jueces del tribunal de casación descartaron, sin embargo, la posibilidad de declarar la nulidad de todo lo actuado según lo prescribe el artículo 652.10 del COIP⁷, ya que, en su criterio:

[...] resulta palmario que la inobservancia del trámite, no tuvo incidencia directa en la decisión de la causa, por cuanto el procedimiento de los dos cuerpos normativos si bien guarda ciertas particularidades no los vuelve disímiles y, más bien, son conciliables con los principios que guían la génesis del procedimiento: oralidad, dispositivo, inmediación, contradicción, concentración y publicidad. Por tanto, no se verifica que aquella inobservancia de trámite tenga la entidad suficiente para modificar la decisión adoptada por el tribunal a-quo y ad-quem [...]

En el caso in examine, se desprende que mentada violación de trámite, no lesiona de manera alguna el derecho a la defensa, por cuanto, a la sentenciada desde el inicio del proceso se le respetaron sus derechos constitucionales, puesto que, fue debidamente informada del inicio del procedimiento, para lo cual contó con el asesoramiento técnico de un profesional del derecho de su elección, pudo controvertir la prueba presentada por el titular de la acción penal e incluso ejerció su derecho a la apelación del fallo de instancia.

Bajo estos derroteros, podemos decir que, si bien el juzgador de turno, inobservó el trámite establecido en el Código Orgánico Integral Penal, aquello no conlleva a una declaratoria de nulidad, por cuanto, como bien se dejó anotado supra, no se menoscabaron e inobservaron las garantías mínimas que reviste el derecho a la defensa, ni tampoco aquello, tuvo incidencia directa en la decisión de la causa [se omitió una referencia a una nota al pie de página del original].

21. Finalmente, el tribunal de casación estableció que el recurso interpuesto el 29 de septiembre de 2015 era inadmisibles porque:

ii) El recurrente no precisa la norma y/o disposición legal que a su juicio, ha transgredido el juzgador [...] iii) Olvida señalar la modalidad del yerro intelectual prevista taxativamente en el art. 656 del COIP, esto es, contravención expresa, indebida aplicación o errónea interpretación [...] iv) Finalmente, su pretensión expuesta es limitada y sin carga argumentativa alguna [...] Siendo así, es palmario para este tribunal pluripersonal, que el escrito contentivo carece de argumentación alguna, ya que su extensión y contenido denotan una limitación en el campo del derecho, por cuanto, existe una disgregación entre las premisas: mayor y menor, la inferencia y la conclusión.

22. De este modo, la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso extraordinario planteado por Luz María Antonina Males Andrango sin haber efectuado, previamente, una audiencia en la que se fundamentara el recurso. Tal decisión se

⁷ “Artículo 652.- Reglas generales.- La impugnación se regirá por las siguientes reglas:

10. Si al momento de resolver un recurso, la o el juzgador observa que existe alguna causa que vicie el procedimiento, estará obligado a declarar, de oficio o a petición de parte, la nulidad del proceso desde el momento en que se produce la nulidad a costa del servidor o parte que lo provoque. **Habrà lugar a esta declaratoria de nulidad, únicamente si la causa que la provoca tiene influencia en la decisión del proceso**”. (énfasis añadido).

fundamentó, por un lado, en la absolución de consulta de 11 de diciembre de 2015 (ver párr. 19 *supra*), emitida con posterioridad a la fecha de interposición del recurso (de 29 de septiembre de 2015); y, por otro lado, en la resolución N.º 10-2015, de 12 de agosto de 2015.

23. Cabe señalar que el Código de Procedimiento Penal exigía la interposición del recurso de casación dentro de los cinco días posteriores a la notificación de la sentencia de segunda instancia, recurso que debía ser fundamentado posteriormente en una audiencia. Específicamente, el referido código disponía lo siguiente:

Art. 350.- Término.- El recurso de casación se interpondrá dentro del término de cinco días contados a partir de la notificación de la sentencia, ya sea en procesos penales de acción pública o de acción privada; y de inmediato se remitirá en sobre cerrado a la Corte Nacional de Justicia. [...]

Art. 352.- El recurso se fundamentará en audiencia oral, pública y contradictoria, siguiendo el procedimiento previsto en el Art. 345 de este Código, en lo que fuere aplicable. En las audiencias de los procesos de casación que tengan por objeto la impugnación de sentencias expedidas en procesos de acción penal pública, se contará con la intervención del Fiscal General del Estado, o su Representante o Delegado, debidamente acreditados.

24. En cambio, la resolución N.º 10-2015, de 12 de agosto de 2015, recoge una interpretación según la cual:

corresponde al tribunal designado por sorteo, determinar si el escrito de interposición cumple con los requisitos de admisibilidad conforme lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal, artículo 657.2, en caso de cumplirlos se convocará a audiencia de fundamentación del recurso, caso contrario, declarada la inadmisibilidad se devolverá el expediente al tribunal de origen, de esta declaratoria no habrá recurso alguno.

25. Puesto que el tribunal de casación consideró que en la tramitación de la causa debía aplicarse el Código Orgánico Integral Penal en lugar del Código de Procedimiento Penal, al sustanciar el recurso de casación efectivamente aplicó la resolución N.º 10-2015 de 12 de agosto de 2015, por lo que la actuación de dicho tribunal fue consistente.

26. Sin embargo, lo que debe establecerse en esta causa es si tal proceder del tribunal de casación afectó o no el derecho a la defensa de la ahora accionante.

27. Al respecto, es necesario recordar que la accionante fue procesada y juzgada conforme a las reglas del Código de Procedimiento Penal (párr. 18 *supra*). Desde el punto de vista de su defensa técnica, entonces, lo razonable era que, si deseaba interponer un recurso de casación, lo hiciera al amparo de las normas contenidas en ese mismo cuerpo normativo, código que –como se indicó en el párr. 23 *supra*– establecía que, una vez interpuesto el recurso de casación, su fundamentación debía realizarse en una audiencia. Y, efectivamente, así lo hizo. Es por ello que el escrito de interposición

del recurso carecía de fundamentación. Sin embargo, esa supuesta omisión no debía motivar la inadmisión del recurso, pues no le era exigible a la señora Males Andrango dicha fundamentación al momento de la interposición. Al actuar en sentido contrario (párr. 21 *supra*), el tribunal de casación impuso una carga –la de fundamentar el recurso en el escrito de interposición– imposible de prever por la procesada, por las razones antes indicadas, carga que le impidió ejercer su derecho a la defensa en la garantía de recurrir. Adicionalmente, cabe señalar que la actuación del tribunal de casación no fue similar a otros pronunciamientos de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia⁸.

28. También se debe recordar que el propio tribunal de casación, respecto de las actuaciones judiciales de primera y segunda instancia, examinó si el régimen jurídico aplicable vulneró el derecho de defensa de la procesada. Así, según se indicó en el párr. 20 *supra*, el tribunal comparó las normas del Código de Procedimiento Penal y del Código Orgánico Integral Penal para concluir que la aplicación de este último no vulneró –hasta ese momento– el derecho a la defensa de las partes. Sin embargo, el mismo tribunal no se cuestionó si las normas sobre el recurso de casación que debía aplicar podían vulnerar este mismo derecho, lo que, conforme se ha señalado en los párrafos previos, efectivamente ocurrió.

29. En suma, esta Corte considera que, al haberse exigido a la recurrente que su recurso de casación estuviese fundamentado al tiempo en que fue interpuesto –sin que esta afirmación constituya un juicio sobre la constitucionalidad de la resolución N° 010-2015–, se le impuso una carga irrazonable que afectó el ejercicio de su derecho a recurrir, ya que, según las reglas aplicadas en las etapas anteriores del proceso penal, tal fundamentación se debía efectuar posteriormente, en audiencia. De ahí que, si bien no se puede reprochar al tribunal de casación el quebrantamiento de una regla de trámite, en este caso, la vulneración del principio del derecho a la defensa se produce de manera directa: se trata de una vulneración atípica de ese derecho fundamental, como se define en la cita del párrafo 16 *supra*.

30. En virtud de lo expuesto, como medida de reparación, corresponde que un nuevo tribunal de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación conforme a las reglas de trámite del Código de Procedimiento Penal.

31. Dicho esto, la Corte considera oportuno precisar que este pronunciamiento no implica juicio alguno respecto de la procedencia o no de las alegaciones materia del recurso de casación.

IV. Decisión

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

⁸ Véanse, a modo de ejemplo, las actuaciones en los juicios N° 17721-2015-1604 y 17721-2015-1722.

1. Aceptar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 538-16-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho a la defensa de la accionante, en la garantía de recurrir del fallo, contemplado en el artículo 76.7.m de la Constitución de la República.
3. Como medidas de reparación:
 - 3.1. Se deja sin efecto el auto del 27 de enero de 2016.
 - 3.2. Se ordena que, previo sorteo, un nuevo tribunal de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia conozca el recurso de casación interpuesto por Luz María Antonina Males Andrango dentro del proceso N.º 17293-2014-0511, conforme a las reglas del trámite previstas en el Código de Procedimiento Penal.
4. Notifíquese y devuélvase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.07.28 10:58:43 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de julio de 2021.- Lo certifico.

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



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

CASO Nro. 0538-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/WFCS



Sentencia No. 508-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 21 de julio de 2021

CASO No. 508-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza si el auto de inadmisión de casación de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulnera el derecho a la seguridad jurídica. La Corte Constitucional resuelve desestimar la presente acción al no encontrar vulneración de derechos.

I. Antecedentes Procesales

1. El señor Jorge Orlando Medina Rodríguez, en calidad de Gerente General de la compañía ABBOT LABORATORIOS DEL ECUADOR CIA. LTDA. (en adelante “**ABBOT**”) presentó demanda de impugnación en contra de la Resolución No. SENAE-DNJ-2014-0266-RE emitida por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante “**SENAE**”).¹
2. El Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Tributario con sede en el Cantón Quito mediante sentencia de fecha 13 de enero de 2016, aceptó la demanda y declaró la ilegalidad tanto de la resolución impugnada como de su antecedente, la rectificación de tributos.
3. Mediante escrito de fecha 29 de enero de 2016, el SENAE presentó recurso de casación en contra de la sentencia dictada por el Tribunal. El respectivo conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia; mediante auto de fecha 17 de febrero de 2016, inadmitió el recurso de casación.
4. El 10 de marzo de 2016, el SENAE (en adelante “**la entidad accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de casación.
5. Mediante auto de fecha 28 de junio de 2016, la Sala de Admisión conformada por los ex jueces constitucionales; Tatiana Ordeñana Sierra, Francisco Butiña Martínez y Marien Segura Reascos, avocó conocimiento de la causa No. 508-16-EP y resolvió admitir a trámite dicha acción extraordinaria de protección.

¹ Este juicio fue signado con el No.17508-2014-0083, mismo que recayó en la Sala Única del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Tributario con sede en el Cantón Quito. La resolución impugnada negó el reclamo administrativo propuesto por ABBOT en contra de la rectificación de tributos respecto de las importaciones del producto SUPLENA.

6. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante providencia de fecha 17 de diciembre de 2020, en la que ordenó oficiar a la autoridad accionada a fin de que presente su informe de descargo.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución (en adelante “**CRE**”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”).

III. Alegaciones de las partes

3.1. Alegación de la parte accionante

9. La entidad accionante en su acción extraordinaria de protección alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE).

10. Sobre estas presuntas vulneraciones, expone:

- i. Respecto a la violación a la seguridad jurídica, la entidad accionante alega que su demanda de recurso de casación tuvo que ser admitido ya que: *“está planteado en forma correcta (...), se encuentra debidamente motivada y fundamentada, en el Recurso de Casación, se determina que existe falta de aplicación de la Resolución No. 5-2013 de la Corte Nacional de Justicia, como precedente jurisprudencial obligatorio el cual determina que ‘EL SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR EN EL EJERCICIO DE SU FACULTAD DETERMINADORA PUEDE REALIZAR EL CAMBIO DE PARTIDA ARANCELARIA, LO QUE NO IMPLICA QUE CONTRAVENGA LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A OTRAS AUTORIDADES”* (Énfasis en el original).
- ii. Asimismo, la entidad accionante agrega que: *“la compañía ABBOTT LABORATORIOS DEL ECUADOR CÍA. LTDA., no realizó una clasificación arancelaria correcta del producto SUPLENA, y de acuerdo al art. 110 del Reglamento al COPCI, que prevé que la clasificación arancelaria corresponde exclusivamente al Servicio Nacional de Aduana (...)”* (sic).

- iii. Por otra parte, respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante se limita a transcribir el art. 75 de la Constitución.

3.2. De los accionados

Pronunciamiento de los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

11. Conforme consta de la razón sentada por el actuario *ad hoc* del despacho, el respectivo conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, fue notificado el 18 de diciembre de 2020, solicitando señalar un medio para futuras notificaciones y un informe de descargo.

12. Mediante escrito de fecha 30 de diciembre de 2020, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informó que el auto no se puede poner en conocimiento del conjuer correspondiente ya que este ha sido cesado de sus funciones por resolución emitida por el Consejo de la Judicatura.

IV. Análisis del caso

13. El artículo 94 de la Constitución señala: *“La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”*.

14. Así, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y del debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional. La revisión de la Corte tiene por objeto identificar presuntas violaciones a los derechos, mas no pronunciarse sobre lo correcto o incorrecto de las decisiones jurisdiccionales en justicia ordinaria. Por lo tanto, esta Corte limitará su análisis únicamente al auto impugnado y no corresponde que se pronuncie sobre el fondo del proceso de origen; es decir, respecto de la categorización del producto SUPLENA.

15. La Corte Constitucional ha examinado el cargo expuesto en el párr. 10.iii *ut supra* y a pesar de realizar un esfuerzo razonable², encuentra que el accionante se limitó a transcribir el artículo de la garantía de la tutela judicial efectiva, sin decir cuál fue la supuesta violación. Por no existir base fáctica; es decir, por no mencionarse cuál fue la acción u omisión de la autoridad judicial accionada que supuestamente vulneró la tutela

² Corte Constitucional. Sentencia No.1967-14-EP/19, párr. 21.

judicial efectiva, la Corte no se pronunciará sobre este derecho³ y se procederá a realizar un análisis solo respecto de la seguridad jurídica.

Derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE)

16. La Corte Constitucional ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica se refiere a que: *“el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”*.⁴

17. El accionante alega que su recurso de casación tuvo que haber sido admitido y acusa una presunta inaplicación de la Resolución No. 5-2013 emitida por la Corte Nacional de Justicia. Al respecto, se observa que este argumento tiene fundamento en la inconformidad con la inadmisión del recurso que tuvo lugar, y que, además el accionante alude una presunta inaplicación de una resolución emitida por la Corte Nacional de Justicia. Sin embargo, esta Corte ha determinado que dicho argumento excede del contenido del auto impugnado, pues el objeto de la presente acción extraordinaria de protección es el auto del 17 de febrero de 2016 que inadmitió el recurso de casación y en ese tipo de auto no corresponde que se realicen pronunciamientos sobre presuntos yerros casacionales –como la falta de aplicación de normas- pues es un auto que únicamente se emite con la finalidad de verificar el cumplimiento de requisitos de admisibilidad del recurso de casación⁵ y no corresponde a una sentencia de fondo del recurso⁶. La alegación antedicha pudiere ser atendida si en el caso, al menos, existiese alguna sentencia de casación que la relacione y exista un argumento claro de cómo dicha inaplicación vulnera derechos constitucionales⁷, lo que no ocurre en el presente caso. Sin embargo, haciendo un esfuerzo razonable para analizar el derecho a la seguridad jurídica⁸, se procederá a analizar de forma general si el auto impugnado cumplió con las normas del ordenamiento jurídico vigente a la fecha que regulan la admisión del recurso de casación.

18. Del auto de casación⁹, se observa que el conjuer aplicó la legislación vigente para resolver la admisión de la casación y al declararse competente, menciona:

“La competencia para conocer y pronunciarse sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto, está asegurada, por lo dispuesto en el art. 184.1 de la Constitución de la República; art. 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, reformado por la Disposición Reformatoria Segunda número cuatro del Código Orgánico

³ Corte Constitucional Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr.28.2.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 1800-14-EP/20, párr.29.

⁵ Art. 6, 7 y 8 Ley de casación – vigente a la época del caso-.

⁶ Art. 16 ley de casación -vigente a la época del caso-.

⁷ Véase por ejemplo Corte Constitucional Sentencia No. 943-15-EP/21 del 21 de abril de 2021.

⁸ Sentencia 1967-14-EP/20, *Op. Cit.*

⁹ Auto de inadmisión de casación, fj.3 del cuadernillo de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador.

General de Procesos, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015; art. 1, e inciso tercero del art. 8 de la Ley de Casación; Resolución No. 013-2012, de 24 de febrero de 2012 emitida por el Consejo de la Judicatura de Transición; Resoluciones Nos. 042-2015 de 17 de marzo de 2015 y 060-2015, de 1 de abril de 2015, expedidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante las cuales se nombró y asignó Conjuezas y Conjueces a las Salas (...)”.

19. Asimismo, de la revisión del auto impugnado, se desprende que el conjuer nacional sí tomó en cuenta la alegación de la supuesta inaplicación de la Resolución No. 5-2013 para analizar el recurso de casación; sin embargo, para llegar a la decisión de que el recurso es inadmisibile, mencionó: “(...) pues no basta señalar que el yerro ha sido determinante en la parte dispositiva de la sentencia, es necesario que se argumente en forma fundamentada qué efecto produjo la infracción en la sentencia (...)”. Además, señaló que cuando se invoca la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación; de acuerdo a la jurisprudencia nacional citada: juicio No.59-94, resolución No.257-2000, 221-2000, 12-2001, se debe mencionar cuál es la norma que no se aplicó, por qué se debía aplicar la norma, cuál fue aplicada en vez de la adecuada y demostrar la trascendencia de su aplicación en la sentencia; presupuestos que la entidad accionante no cumplió y por lo cual se inadmitió el recurso.

20. Así, se observa que la Sala de lo Contencioso Tributario inadmitió el recurso de casación ya que el accionante no fundamentó la forma en la que trascendía la supuesta inaplicación de norma, cuál fue la que se aplicó en vez de la norma alegada como inaplicada y por qué esta debía ser aplicada. La Sala de lo Contencioso Tributario inadmitió dicho recurso basada en la Ley de Casación en concordancia con la jurisprudencia nacional. Es pertinente señalar que no le corresponde a la Corte Constitucional analizar los méritos del proceso de origen como pretende la entidad accionante, conforme lo señalado en el párrafo 10.ii *ut supra*. Tampoco le corresponde dilucidar si una norma fue interpretada correcta o incorrectamente por las autoridades jurisdiccionales, aquello es competencia exclusiva de las mismas. Lo que sí es competencia de este Organismo, es verificar si la decisión impugnada observó la normativa vigente y aplicable para el caso y resolvió con base a normas claras, previas y públicas

21. Por todo lo expuesto, se descarta el cargo del accionante mencionado en el párrafo 10.i *ut supra* porque a diferencia de lo señalado por la entidad accionante, que existe una supuesta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, se constata que la Sala accionada basó su decisión en normas previas, públicas y claras que regulan la admisión de recurso de casación.

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:

- a.** Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 508-16-EP**.

- b. Devolver los expedientes al juzgado de origen.
- c. Notifíquese, publíquese y archívese

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por
 LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.07.30 09:27:02 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de julio de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 0508-16-EP



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 857-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 21 de julio de 2021

CASO No. 857-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente acción extraordinaria de protección, la Corte rechaza la demanda presentada por la Procuraduría General del Estado, por falta de legitimación activa en el presente caso.

I. Antecedentes Procesales

1. En el procedimiento abreviado seguido contra el señor Héctor Bolívar Jiménez Mora; el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar de Guayas, el 4 de mayo de 2015, declaró culpable y responsable en el grado de autor directo a Héctor Bolívar Jiménez Mora, por el delito tipificado y reprimido en el artículo 377¹ inciso segundo, numerales 1, 2 y 3 con la agravante del artículo 374², numeral 4 del Código Integral Penal, en adelante COIP, en concordancia con el artículo 42³ numeral 1 literal a); imponiéndole la pena privativa de la libertad de 3 años; y de conformidad a lo determinado en el artículo 70⁴, numeral 7 del mismo cuerpo normativo, la multa de doce salarios básicos unificados. También se lo condenó al pago de la reparación integral de las víctimas como indemnización, acorde a las normas de los artículos 77 y 628 del COIP. Además, resolvió que *“por la responsabilidad solidaria de los daños civiles*

¹ **COIP Art. 377.- Muerte culposa.-** La persona que ocasione un accidente de tránsito del que resulte la muerte de una o más personas por infringir un deber objetivo de cuidado, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años, suspensión de la licencia de conducir por seis meses una vez cumplida la pena privativa de libertad. Serán sancionados de tres a cinco años, cuando el resultado dañoso es producto de acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas, tales como:

1. Exceso de velocidad.

2. Conocimiento de las malas condiciones mecánicas del vehículo.

3. Llantas lisas y desgastadas...

² **Art. 374.- Agravantes en infracciones de tránsito.-** Para la imposición de la pena, en las infracciones de tránsito, se considerarán las siguientes circunstancias:

(...) 4. La persona que ocasione un accidente de tránsito con un vehículo sustraído, será sancionada con el máximo de las penas previstas para la infracción cometida, aumentadas en la mitad, sin perjuicio de la acción penal a que haya lugar por la sustracción del automotor.

³ **Art. 42.- Autores.-** Responderán como autoras las personas que incurran en alguna de las siguientes modalidades:

1. Autoría directa:

a) Quienes cometan la infracción de una manera directa e inmediata.

⁴ **Art. 70.- Aplicación de multas.-** En las infracciones previstas en este Código se aplicará además la pena de multa conforme con las siguientes disposiciones: (...) 7. En las infracciones sancionadas con pena privativa de libertad de tres a cinco años se aplicará la multa de diez a doce salarios básicos unificados del trabajador en general.

en calidad de propietario del vehículo tipo ambulancia (...) de pertenencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palestina, (...) conducida por el ciudadano sentenciado HÉCTOR BOLÍVAR JIMÉNEZ MORA, las partes pueden ejercer el derecho que les corresponde legalmente...”

- 2.** El señor Héctor Bolívar Jiménez Mora solicitó aclaración y ampliación.
- 3.** Con escritos de 23 de abril de 2015 y 5 de mayo de 2015, el GAD Municipal de Palestina insistió en la devolución de la ambulancia de propiedad de la entidad Municipal⁵.
- 4.** El 11 de mayo de 2015, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar del Guayas dispuso que de conformidad con el artículo 282 del Código de Procedimiento Civil se escuche a los sujetos procesales con las peticiones de aclaración y ampliación solicitadas. Respecto de lo solicitado por el representante del GAD Municipal de Palestina, de conformidad con el artículo 467 del Código Orgánico Integral Penal, dispuso entregar el vehículo (ambulancia) por haber justificado ser el legítimo propietario de dicho automotor, luego del informe técnico pericial correspondiente.
- 5.** El 25 de mayo de 2015 la misma judicatura negó el pedido de aclaración y ampliación solicitada por el señor Héctor Bolívar Jiménez Mora. El sentenciado interpuso recurso de apelación.
- 6.** El 7 de septiembre de 2015, la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto, reformar la sentencia subida en grado y en su lugar declarar a Héctor Bolívar Jiménez Mora, en calidad de autor del delito tipificado en el artículo 377 inciso 2 del COIP y le impuso la pena de un año de privación de libertad. En lo demás se confirmó la sentencia de primera instancia.
- 7.** El 17 de septiembre de 2015 la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas devolvió el proceso al juez de instancia, por encontrarse ejecutoriada la sentencia.
- 8.** El 30 de marzo de 2016, el abogado Francisco Falquez Cobo, en calidad del director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, planteó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
- 9.** La Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 16 de noviembre de 2016, dispuso que el legitimado activo complete y aclare su demanda conforme lo dispuesto en el artículo 61 numerales 2 y 3 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. También dispuso que el accionante indique en qué momento tuvo

⁵ El GAD Municipal de Palestina no comparece como parte procesal ni fue notificado, únicamente comparece para solicitar la devolución de la ambulancia.

conocimiento de la decisión judicial impugnada, esto, debido a que el artículo 62 numeral 6 de la misma ley establece el término en el que debe presentarse la acción extraordinaria de protección. La entidad accionante dio cumplimiento a lo dispuesto, dentro del término señalado.

10. Mediante auto de 17 de enero de 2017 la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.

11. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 31 de enero de 2017, correspondió el conocimiento de la causa a la Dra. Pamela Martínez Loayza; no se verifica del proceso ninguna actuación en la sustanciación de la causa, por parte de la entonces jueza constitucional.

12. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces constitucionales, conforme a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

13. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento el 10 de diciembre de 2020 y solicitó que los jueces demandados presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. Hasta la presente fecha no se ha dado cumplimiento con lo dispuesto por la jueza ponente.

II. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

A. De la entidad accionante

15. La Procuraduría General del Estado señala que comparece conforme a lo establecido en los artículos 3, 5 y 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, a nombre y representación del Estado ecuatoriano, y que debió haber sido parte del proceso judicial penal referido, al amparo de la ley señalada.

16. Indica que la decisión judicial que impugna es la sentencia dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que dictó la sentencia definitiva aceptando parcialmente el recurso de apelación propuesto en contra de la sentencia emitida el 4 de mayo de 2015, sin que haya sido modificada la parte correspondiente a la responsabilidad solidaria del GAD Municipal de Palestina.

17. La entidad accionante manifiesta que el Estado ecuatoriano nunca fue notificado con las sentencias adoptadas en este proceso penal que condena por “responsabilidad solidaria por daños civiles” al Municipio de Palestina. Por esta razón, al no haber sido notificada la Procuraduría, la falta de interposición de recursos no le es atribuible.

18. Considera la Procuraduría que con la falta de notificación se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto este derecho está vinculado al ejercicio del derecho a la defensa en todas las etapas del proceso en que se decida sobre los derechos de alguien. A criterio de la entidad accionante, el haber establecido una responsabilidad solidaria del GAD Municipal de Palestina sin que haya citado legalmente al Procurador General del Estado comporta una infracción al acceso a la justicia. Al establecerse una responsabilidad solidaria sin haberse contado con el destinatario de tal responsabilidad restringe en forma grave el derecho fundamental al acceso a la tutela judicial efectiva, dejando al Estado en indefensión, lo cual no solo compromete los derechos constitucionales, sino los derechos recogidos en convenciones internacionales, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

19. Adicionalmente, señala que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, por cuanto en este caso se ha resuelto sobre la responsabilidad solidaria sin que se haya notificado al representante judicial del Estado, por lo que tal conclusión no puede resultar más que violatoria del debido proceso y en particular del derecho a la defensa.

20. En igual sentido, indica que la motivación de los actos es una garantía procesal básica que consiste no solo en la enunciación de las normas jurídicas en las que se basa la actuación del poder público, sino también y sobre todo en la demostración de que estas resultan pertinentes de aplicar en el caso concreto. El cumplimiento de esta exigencia condiciona proporcionalmente la posibilidad del ejercicio del derecho de defensa y su cumplimiento. Añade, que la decisión en que se establece la responsabilidad solidaria del GAD Municipal de Palestina no se encuentra motivada, por lo que la misma atenta contra el deber de motivar contemplado en la Constitución.

21. Concluye indicando que la Procuraduría General del Estado no ha sido considerada dentro del proceso, por lo que no ha podido alegar vulneración de derechos en ningún momento. Solicita que como medida reparatoria se deje sin efecto la responsabilidad solidaria de los daños civiles del Gobierno de Palestina en calidad de propietario del vehículo, al no haberse establecido tal responsabilidad en acatamiento del debido proceso.

B. Jueces accionados

22. Pese a haber sido notificados con el auto del 10 de diciembre de 2020, por el cual se solicitaba la se remita el informe de descargo correspondiente, este no ha sido presentado hasta la presente fecha ni por parte de la Unidad Judicial Multicompetente

con sede en el cantón Balzar de Guayas ni por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

IV. Análisis del caso

23. La Procuraduría General del Estado señala como vulnerados los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la defensa y la tutela judicial efectiva, por la falta de citación en un proceso penal en el que se decidió disponer por responsabilidad solidaria de un bien (ambulancia) de propiedad de una institución del Estado, como es el GAD de Palestina, sin contar con el Procurador General del Estado. Adicionalmente, señala que se vulnera el debido proceso, en la garantía de la motivación, y cuestiona la responsabilidad solidaria del GAD del cantón Palestina en el proceso penal.

24. De la revisión de la demanda y de los documentos que obran del proceso se advierte que la entidad accionante no ha demostrado el cumplimiento de los supuestos establecidos en el artículo 60 de la LOGJCC, esto es, que fue parte del proceso de origen o que debió serlo. Por lo tanto, corresponde a esta Corte pronunciarse respecto de si la entidad accionante se encontraba legitimada para plantear la presente acción extraordinaria de protección.

25. La jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional en el caso N°. 838-16-EP/21 ha señalado que la *legitimación activa en la causa* (que se distingue de la *legitimación en el proceso*, es decir, de la legitimación de personería) es una condición necesaria para la admisibilidad de una demanda de acción extraordinaria de protección. El artículo 59 de la LOGJCC dispone: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que **han o hayan debido ser parte en un proceso**” [énfasis añadido...].

26. Señala la Corte que, si no es claro que el accionante debió ser parte del proceso de origen, la dilucidación de la legitimación en la causa debe realizarse en la fase de sustanciación. **Pero, de verificarse la falta de legitimación en la causa, lo que corresponde es que la Corte, de oficio, no continúe con el análisis del fondo de la causa y rechace la acción.** (énfasis añadido). Al respecto se señala que el referido rechazo no lesiona el principio de seguridad jurídica: esta no entra en juego cuando hay carencia de legitimación activa en la causa porque, cuando el accionante no fue parte del proceso de origen y es claro que tampoco debió serlo, es imposible que las decisiones judiciales dictadas en aquel proceso hayan vulnerado los derechos de quien demanda la acción extraordinaria de protección⁶.

27. En el presente caso, la entidad accionante sostiene que se le ha impedido ejercer el derecho a la defensa por cuanto la Procuraduría General del Estado no ha sido citada en este caso, ni notificada con ninguna actuación procesal, en el que se ha resuelto sobre la responsabilidad solidaria del GAD del cantón Palestina, donde se involucran intereses

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 838-16-EP, párrafos 23 y 24.

del Estado. Por lo que, es importante verificar si la entidad accionante fue o debió ser parte del proceso objeto de análisis.

28. De la revisión integral del expediente objeto de estudio, conforme se desprende de las razones de notificación de las sentencias, se observa que ni la sentencia de primera instancia de fecha 4 de mayo de 2015 dictada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar de Guayas, (fojas 468-470); ni la sentencia dictada por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas dictada el 7 de septiembre de 2015, (fojas 16-19) han sido notificadas a la Procuraduría General del Estado, ni esta compareció en ninguna parte del proceso.

29. En la sentencia de primera instancia⁷ el juez señala, entre otras cosas, que el vehículo tipo ambulancia que causó el accidente, que iba conducido por el sentenciado, es de propiedad del GAD Municipal de Palestina, por lo que este bien se encuentra involucrado en la responsabilidad solidaria por daños civiles.

30. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y financiera. El Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) establece en su artículo 60⁸ que el alcalde o alcaldesa ejercen la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal, juntamente con el procurador síndico. Estas instituciones cuentan con personería jurídica, por lo que de conformidad con el artículo 7⁹ de la Ley de la Procuraduría General del Estado estas

⁷ **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, declaro **CULPABLE** y por ende **RESPONSABLE** en el grado de **AUTOR DIRECTO** a **HECTOR BOLIVAR JIMENEZ MORA**, (...) del delito tipificado y sancionado en el Art. 377, inciso 2°, numerales 1; 2 y 3, con la agravante del Art. 374, numeral 4) del Código Orgánico Integral Penal en calidad de **AUTOR** del delito antes mencionado, en concordancia con el Art. 42, Numeral 1, literal a) *Ibidem*, imponiéndole por la aceptación del procedimiento abreviado y lo solicitado por la fiscalía, la pena privativa de libertad de 3 años (...). De conformidad a lo determinado en el Art. 70, Numeral 7 del Código Orgánico Integral Penal, se impone también la multa de doce Salarios Básicos Unificados del trabajador en General.- (...). Así también, se lo condena al pago de la reparación integral de las víctimas como indemnización, acorde a las normas de los Artículos 77 y 628 del Código Orgánico Integral Penal, (...)- **Por la responsabilidad solidaria de los daños civiles en calidad de propietaria del vehículo tipo ambulancia con el motor de características D4BHB039270 y chasis No. KMYWA37HACU379815, de pertenencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palestina, representada por el señor Ing. Agro. LUIS AUGUSTO PALMA LPPEZ, (sic) conducida por el ciudadano sentenciado HECTOR BOLIVAR JIMENEZ MORA, las partes pueden ejercer el derecho que les corresponde legalmente...** (Énfasis fuera de texto)

⁸ **Art. 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.-** Le corresponde al alcalde o alcaldesa:

a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico...

⁹ **Art. 7.- De la representación de las instituciones del Estado.-** Las entidades y organismos del sector público e instituciones autónomas del Estado, con personería jurídica, comparecerán por intermedio de sus representantes legales o procuradores judiciales.

El patrocinio de las entidades con personería jurídica y entidades autónomas de conformidad con la ley o los estatutos respectivos, incumbe a sus representantes legales, síndicos, directores o asesores jurídicos o procuradores judiciales, quienes serán civil, administrativa y penalmente responsables del cumplimiento de esta obligación, en las acciones u omisiones en las que incurrieren en el ejercicio de su función, sin perjuicio de las atribuciones y deberes del Procurador.

comparecerán a los procesos judiciales por intermedio de sus representantes legales síndicos, directores, asesores jurídicos, o procuradores judiciales.

31. A diferencia de las entidades estatales que no tienen personería jurídica y por consiguiente necesitan que la Procuraduría General del Estado ejerza su defensa, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tienen la capacidad legal para defenderse directamente a través sus representantes (alcalde, procurador síndico) o procuración judicial. Por lo expuesto, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Palestina posee personería jurídica, es decir, tiene la capacidad de comparecer a juicio y ejercer de forma directa su defensa legal.

32. La Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que la Ley de la Procuraduría General del Estado diferencia entre las funciones que cumple dicha institución respecto de las entidades que tengan personería jurídica, de las que ejerce en relación a aquellas que carecen de esta. Así, cuando se trata de las primeras, la función de la PGE es "*[s]upervisar los juicios que involucren a las entidades del sector público que tengan personería jurídica [...] sin perjuicio de promoverlos o de intervenir como parte en ellos*". Mientras que cuando se trata de procesos que involucran entidades que carezcan de personería jurídica, la función de la PGE radica en "representar" a estas.¹⁰

33. Por lo expuesto, está claro que cuando los procesos involucran a gobiernos autónomos descentralizados como el de Palestina, que tiene personería jurídica, no existe la obligación de citar a la Procuraduría General del Estado para que ejerzan la defensa de los GAD ya que ello es responsabilidad de los representantes legales de este último.

34. De la revisión integral del expediente, en el presente caso, la Corte Constitucional verifica que el GAD de Palestina, no ha sido notificado con las sentencias de primera y segunda instancia dictadas en el proceso penal objeto de estudio; sin embargo se advierte su intervención con el objetivo de recuperar el vehículo-ambulancia que se encontraba retenido, luego del accidente de tránsito, así, se observa con escritos de 24 de marzo de 2015, 23 de abril de 2015 (fojas 464) y de 5 de mayo de 2015 (fojas 472). Es importante señalar que estas actuaciones fueron previas a la sentencia de primera instancia.

35. Ante estos requerimientos, se verifica (fojas 477) que el juez del cantón Balzar, con providencia de 11 de mayo de 2015, dispuso la devolución del vehículo-ambulancia al GAD del cantón Palestina al comprobarse que es el legítimo propietario de dicho automotor. A fojas 479 se observa el "Acta de entrega de vehículo" de 14 de mayo de 2015, en la que consta que se hace la entrega del automotor al alcalde del GAD del cantón Palestina, por ser el legítimo propietario.

36. Si bien se observa que, recién con fecha 21 de enero de 2016 el juez de primera instancia dispuso que se notifique con las sentencias de primera (4 de mayo de 2015) y

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1159-12-EP/19, párr. 35

segunda instancia (7 de septiembre de 2015), al GAD del cantón Palestina; se verifica que la entidad municipal sí tenía conocimiento de la existencia del proceso penal. Es decir, sí tuvo la posibilidad de comparecer al proceso penal y era la institución que estaba llamada a presentar las acciones y peticiones legales que consideraba necesarias, entre ellas, la acción extraordinaria de protección con el fin de reclamar una posible falta de notificación y otras vulneraciones.

37. Por lo expuesto, conforme se dejó sentado en los párrafos que anteceden, al ser el GAD cantonal del cantón Palestina una entidad con personería jurídica, tenía la capacidad de comparecer en el presente caso y ejercer directamente su defensa. De hecho, como se evidencia de los párrafos inmediatos anteriores, éste presentó las peticiones relativas a la ambulancia y estas fueron atendidas.

38. Además, al tratarse de un proceso penal este no tiene por objeto la determinación de derechos de una institución; sino la verificación de la existencia material de la infracción y de la responsabilidad individual de las personas procesadas, así como el establecimiento de reparaciones de las víctimas. De conformidad con lo establecido en el artículo 439 del Código Integral Penal, los sujetos del proceso penal son i) la persona procesada; ii) la víctima; iii) la Fiscalía y iv) la defensa.

39. En el presente caso se constata que el proceso penal en el que se declaró autor del delito de accidente de tránsito con muerte al señor Héctor Bolívar Jiménez Mora, fue condenado a una pena privativa de libertad y reparación integral a las víctimas y responsabilidad solidaria al GAD de Palestina. Por tanto, no se observa que los juzgadores en este caso hayan incumplido con su obligación de verificar la necesidad de citar a la Procuraduría General del Estado.

40. Por lo expuesto, si bien la Procuraduría General del Estado indicó que representa intereses del Estado, no es posible afirmar que debía ser parte del proceso penal de origen; y que de hecho, tampoco el GAD cantonal de Palestina requería ser representado por esta.

41. En virtud de los argumentos expuestos es claro que la entidad accionante no fue parte del proceso de origen y tampoco debía serlo, y que en sujeción a la sentencia No. 838-16-EP/21, esta Corte está impedida de realizar un pronunciamiento de fondo del presente caso, razón por la que considera se debe rechazar la acción extraordinaria de protección planteada.

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:

- i) Rechazar la acción extraordinaria de protección signada con el **N.º 857-16-EP**, por falta de legitimación en la causa de la Procuraduría General del Estado.

ii) Notificar esta decisión y archivar la causa.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.30
09:26:09 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0857-16-EP



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1266-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 21 de julio de 2021

CASO No. 1266-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional declara que la sentencia dictada el 28 de abril de 2016 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, en un proceso de acción de protección, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a presentar pruebas, contenidos en los artículos 76 numeral 7 literales h) y l).

I. Antecedentes Procesales

1. El 13 de noviembre de 2015, el señor Isidro Vidal Caicedo Jurado presentó acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil por su desvinculación de dicha entidad, solicitando ser restituido al puesto de trabajo que ostentaba a la fecha en que fue, según expresó, “*injustamente*” procesado y desvinculado de la institución¹. Además, solicitó el pago de las remuneraciones y beneficios de ley que le corresponden como servidor público y que el Municipio ofrezca disculpas públicas ante la violación de su derecho a la honra, por la infracción que se le imputó. Esta causa fue signada con el N°. 09332-2015-12047.

¹ Señaló el accionante en su demanda que fue detenido de manera injusta y perdió su trabajo en el Municipio, y pese a haberse dictado sobreseimiento a su favor el Municipio no le permitió volver al cargo que tenía como policía metropolitano: “*el día viernes 7 de noviembre de 2003, en el noticiero “Televistazo” (...) se publicó un reportaje en el cual denunciaban que los comerciantes informales de las calles Pío Montúfar y 10 de Agosto eran extorsionados por miembros de la Policía Metropolitana, este reportaje estaba basado en una filmación con cámara escondida y por versión de los comerciantes supuestamente víctimas de tales actos (...) se me esposó. Luego fuimos embarcados en una buseta de la fuerza y trasladados al palacio municipal (...) El 16 de noviembre sacaron a todos los detenidos a los calabozos, incluyéndonos a nosotros, ante unos cien agentes de la policía en los patios exteriores (...) casi a las 18h00 se nos permitió salir, nos esperaban nuestros familiares, quienes a lo largo de este proceso también debieron sufrir con nosotros. (...) Al quedarnos sin empleo y marcados con antecedentes penales se nos hizo imposible conseguir un empleo decente, no teníamos dinero para defendernos ni para subsistir ni nosotros ni nuestras familias (...) Después de varios meses de continuar en investigaciones (...) el juez Sexto de lo Penal del Guayas dictó a favor del suscrito y de otros compañeros auto de sobreseimiento definitivo del proceso el 3 de mayo de 2004. (...) Pese a que habíamos sido liberados, los antecedentes penales continuaron causándonos perjuicio, pues, pese a que las autoridades municipales conocieron nuestra inocencia, pese a ello jamás reconocieron la injusticia y el daño provocados sin permitir que recuperemos nuestro trabajo en la entidad y el pasado judicial nos impedía intentar buscar otra fuente de ingreso...*”

2. El 04 de diciembre de 2015, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil de Guayas, resolvió declarar improcedente la acción de protección. El accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 28 de abril de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas resolvió declarar sin lugar la acción de protección.
4. El 25 de mayo de 2016, el señor Isidro Vidal Caicedo Jurado presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia.
5. Mediante auto de 30 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.
6. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el día 21 de diciembre de 2016, correspondió el conocimiento de la presente causa a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos. No obstante, no se verifica del proceso ninguna actuación en la sustanciación de la causa por parte de la referida jueza.
7. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces constitucionales, conforme a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.
8. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de la misma el 16 de noviembre de 2020 y solicitó que los jueces demandados presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución (en adelante “CRE”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

A. De la parte accionante

10. El accionante realiza un relato de los hechos del caso de origen y señala, inicialmente, que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva; a la defensa, al debido proceso en las garantías de presunción de inocencia y de motivación. No obstante, realiza alegaciones únicamente respecto a la tutela judicial efectiva, a la defensa con relación a la prueba y al debido proceso en la garantía de motivación.

11. Respecto a la vulneración a la tutela judicial efectiva en el proceso de acción de protección, señaló que la Sala de la Corte Provincial del Guayas incurrió en la vulneración de este derecho cuando eludió su responsabilidad de administrar justicia constitucional so pretexto de no superponer o aplicar subsidiariamente esta a la justicia ordinaria. Para el efecto, cita las consideraciones quinta y sexta de la sentencia impugnada.

12. Añade el accionante, que la Sala de la Corte Provincial no analizó insumo por insumo todos los aspectos de la garantía jurisdiccional propuesta, limitándose a mencionar que el medio de impugnación es la vía ordinaria, *“pero como hemos señalado tal medio NO EXISTE y mucho menos es eficaz como demanda el artículo 42 de la LOGJCC”*. La tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia son conceptualmente indispensables para dictar el fallo, la sentencia N°. 001-16-PJO-CC dentro del caso N°. 530-10-JP, establece que es obligación de los jueces que conocen las garantías jurisdiccionales, el analizar la existencia de posibles vulneraciones de derechos y no simplemente, como ha hecho la Sala, remitirse a la presunta naturaleza de mera legalidad de un acto que además, no es el denunciado como vulneratorio, eludiendo su deber de administrar justicia constitucional. Manifiesta que los jueces debían haber revisado con mayor profundidad los hechos y su trascendencia, en cuanto a la vulneración de derechos constitucionales.

13. Al referirse a la defensa con relación a la prueba, señala que se habría ignorado completamente las pruebas que demostraban plenamente el abuso de autoridad, de la deshonra a la que fue sometido; y, que pese a haber sido eximido por no existir elementos para la imputación del presunto hecho delictivo, su derecho a la honra fue vulnerado. *“El video que se aparejó a la demanda, así como otros documentos anexados como COPIAS debidamente notariadas NO FUERON CONTRASTADOS y curiosamente, tampoco desvirtuados por la entidad emplazada...”*.

14. En cuanto al debido proceso en la garantía de la motivación, señala que la falta de valoración de las pruebas aportadas a lo largo de todo el proceso constitucional está viciado, porque nunca se le permitió ejercer plenamente el derecho a probar la vulneración de sus derechos. Esto devino en ausencia de motivación. *“El análisis deficiente de la justiciabilidad de mis derechos, que en esencia me privó de la tutela judicial efectiva, también provoca que la motivación de la decisión se vea afectada desde sus cimientos.”*

15. Añade que la sentencia impugnada no analiza la vulneración de sus derechos constitucionales. *“Hemos encontrado múltiples elementos que nos hacen dudar respecto de la debida motivación (...) De la falta de análisis de los elementos probatorios presentados por el compareciente, con la cual se acoge como excepción la IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN, cabe destacar que la sentencia, no cumple los propósitos de la Constitución cuando conmina al juez a sujetar su criterio a los parámetros del modelo constitucional vigente, puesto que es imposible que al no considerar la clara vulneración de mis derechos en cada elemento presentado como prueba, se pueda obtener una decisión razonada, pertinente y por supuesto, justa.”*

16. Solicita se revoque el fallo de segunda instancia y se disponga la reparación integral, acorde a lo solicitado en la acción de protección que incluye disculpas públicas, el reintegro a sus funciones y la reparación económica.

B. De la parte accionada

17. Conforme consta de la razón sentada por el actuario del Despacho, el 17 de noviembre de 2020, los señores jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a pesar de ser legalmente notificados con oficio N° 099-CCE-ACT-TNM-2020, no comparecieron al proceso constitucional para señalar un medio para futuras notificaciones, ni enviaron el informe motivado solicitado en providencia de 16 de noviembre de 2020.

IV. Análisis del caso

18. De la revisión de la demanda se observa que la decisión judicial impugnada es la sentencia dictada por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Guayas, en segunda instancia del proceso de acción de protección. Las alegaciones del accionante, si bien se refieren a los hechos que dieron origen a la acción de protección, también señalan la vulneración de derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la defensa con relación a la prueba y al debido proceso en la garantía de motivación.

19. Sobre la tutela judicial efectiva, conviene puntualizar que, si bien la demanda contiene referencias a una presunta vulneración de ese derecho en particular, sus argumentos se concentran en la falta de motivación en la decisión judicial impugnada. Por lo que, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional, cuando la tutela judicial efectiva es invocada o argumentada junto con una garantía del debido proceso, el juez o jueza podrá reconducir el análisis a la garantía del debido proceso que corresponda.² Por lo expuesto, esta Corte emitirá un pronunciamiento en el marco del análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

20. En lo que respecta al derecho a la defensa, el accionante lo alega de forma general, sin precisar en su demanda a cuál garantía se refiere. Pese a ello, en consideración que el principal argumento se centra en la presunta falta de consideración de un elemento probatorio, esta Corte, en razón de un esfuerzo razonable, procederá a analizar dicho argumento a la luz de la garantía contenida en el literal h) del artículo 76.7. de la CRE, esto es: “**h**) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; **presentar pruebas** y contradecir las que se presenten en su contra.” (énfasis añadido)

Derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenida en el Art. 76 numeral 7, l) de la Constitución

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 889-20-JP/21, párrafos 122 y 138.

21. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal l) establece que no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que “*los supuestos que componen este derecho, entre otros, son: i) enunciación de normativa o principios; ii) explicación de su pertinencia entre normas y relación con los hechos*”³.

22. En el caso de garantías jurisdiccionales, los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos. Si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁴

23. Bajo este contexto, y al tratarse de una garantía jurisdiccional, la Corte analizará si en la sentencia impugnada, al menos, se enunciaron las normas o principios jurídicos en que se funda, se explicó su pertinencia a los antecedentes de hecho y se realizó un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos.

24. De la decisión impugnada se observa que los jueces en las primeras consideraciones (primera a tercera) se refieren a la competencia, a la validez procesal y a los antecedentes del caso, respectivamente. En las consideraciones cuarta y quinta, citan los fundamentos jurídicos, doctrinarios y jurisprudenciales de la acción de protección. En la consideración sexta exponen los argumentos del accionante y de la entidad accionada, esto es el Municipio de Guayaquil. Por su parte, en el considerando séptimo, realizan un análisis de la naturaleza de los actos administrativos y de los medios de impugnación.

25. Es a partir del considerado noveno (no existe considerando octavo en la decisión impugnada), que la Sala realiza su análisis, exponiendo las razones por las cuales llega a su decisión final de declarar sin lugar la acción de protección, mismo que se reproduce a continuación:

NOVENO.- Presupuestos estos antecedentes de Orden Constitucional, así como Legal, se hace necesario referirnos que conforme lo señala la Carta Magna, en su Art. 227 que la Administración pública Constituye un servicio a la Colectividad, que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, que en virtud de ello las Resoluciones de sus Órganos son Actos Administrativos, teniendo el afectado la facultad de contradecirlas en la Vía Jurisdiccional aplicándose para ello el procedimiento establecido en el Título IV de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativo, El art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador establece que los gobiernos autónomos descentralizados gozaran de Autonomía Política, administrativa y financiera,

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1795-13-EP/20, párrafo 13.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1285-13-EP/19, p. 28; No. 1328-12-EP/20, párr. 17; entre otras.

constituyen gobiernos autónomos descentralizados entre otros los Consejos Provinciales, los actos que se desarrollan en ejercicio de tales funciones los pone bajo el Régimen del Derecho Administrativo, pues sin duda son Actos Administrativos ya que son propios de una Administración Pública. El Art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, textualmente determina que las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras Autoridades e Instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales, constituyen Actos de la Administración Pública impugnables en Sede Jurisdiccional debiéndose aplicar la Norma como consecuencia de ello prevista en el Art. 40 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que exige para la procedencia de la Acción de Protección que inexcusablemente se produzca la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado y que de acuerdo a dicha Norma constante en el Código Orgánico citado lo correcto es tramitar estos asuntos en la Vía Contenciosa Administrativa. El relato que antecede evidencia que el Juez Constitucional, El Juez Contencioso y la Administración Pública, tiene ámbitos de actuación (Competencia) distintos, delimitados entre sí y en forma negativa, ello por cuanto el Juez de la Garantía Jurisdiccional (Acción de Protección) encuentra la fuente de su protestad específicamente la de dar protección eficaz e inmediata a los Derechos en la Constitución de la República (Art. 86.2) y en el Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al igual que el Juez Contencioso la encuentra para el control de Legalidad en el Art. 173, de la Constitución de la República del Ecuador, además de las Normas contenidas en el Código Orgánico de la Función Judicial y en la ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, funciones diferentes que determina la competencia de ambos, pero que no interfieren - menos sustituyen o anulan - la Potestad de Auto tutela Declarativa de la Administración. Luego de lo analizado, con vista del contenido del libelo de Garantías deducido, su relato, esto es los actos, sujetos legitimados y hechos enunciados, aparece el caso adecuado a una de las causas de improcedencia de la Acción prevista en el numeral 4° del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y las normas procesales pertinentes. Las reclamaciones respecto a las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública que contravengan normas legales son competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Con la finalidad de salvaguardar los derechos a la igualdad formal y material, y seguridad jurídica de las personas; cuando se demande una presunta antinomia entre normas de rango infraconstitucional deberá acudir al recurso de anulación u objetivo como el mecanismo jurisdiccional ordinario pertinente e idóneo propio de la jurisdicción contencioso administrativa para atender dicha problemática conforme lo ha resuelto la Corte Constitucional en la sentencia N. 0 003-13-SIN-CC, casos 0042-11-IN, 0043-11-IN y 0045-11-IN acumulados. Al constituirse esta regla en interpretativo de la Constitución que precautela la materialización de la igualdad material y formal, debido proceso, y seguridad jurídica, evitando la superposición entre mecanismos jurisdiccionales previstos en la Constitución, esta regla tendrá efecto para todos aquellos casos que presenten identidad en la pretensión, es decir en el patrón fáctico aquí detallado. Sentencia vinculante de la Corte Constitucional del Ecuador de fecha 16 de mayo del 2013, Sentencia No 0016-13- septiembre – CC Caso No 1000-12-E-P.-Por las consideraciones antes expuestas como integrante de la sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, para conocer y resolver la presente acción constitucional. ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA

REPÚBLICA CONFIRMA la SENTENCIA venida en grado, esto es, DECLARA SIN LUGAR la ACCIÓN DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL [...].- Notifíquese y Cúmplase.-

26. Como se aprecia del texto transcrito, la Sala reprodujo el texto de los artículos 227 y 238 de la Constitución; 31 del Código Orgánico de la Función Judicial; 40 numeral 3 y 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para concluir que las reclamaciones respecto a las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la administración pública que contravengan normas legales son de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y, que cuando se demande una presunta antinomia entre normas de rango infraconstitucional deberá acudir al mecanismo jurisdiccional ordinario como es el contencioso administrativo, para atender dicha problemática, conforme lo ha resuelto la Corte Constitucional en la sentencia N°. 003-13-SIN-CC casos 042-11-IN, 0043-11-IN y 0045-11-IN acumulados, y cita la sentencia N°. 016-13-SEP-CC caso N°. 1000-12-EP.

27. Esta Corte observa que los jueces, si bien enuncian normativa constitucional y legal, y relatan los hechos; no realizaron argumentación alguna relativa al análisis de la presunta vulneración de derechos constitucionales alegados por el accionante, (párrafos 12, 14, 15 *ut supra*). Tampoco se observa que el razonamiento realizado por los jueces tuvo como base la totalidad de los argumentos de la demanda. Así, la sentencia se limitó a señalar que se trata de un asunto de legalidad y que el accionante cuenta con los mecanismos judiciales adecuados y eficaces para proteger sus derechos. Por otro lado, se observa que una gran parte del análisis son citas textuales de disposiciones normativas, sin establecer una relación entre los alegatos de las partes, las normas jurídicas aplicadas y la pertinencia de su aplicación al caso concreto.

28. La Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha consolidado la obligación que corresponde a los jueces constitucionales dentro de una acción de protección, de realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales y que lo señalen motivadamente en su sentencia. Solamente luego de aquello, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido⁵. En este sentido, ante la falta de ese análisis constitucional, por parte de los jueces, las conclusiones a las que lleguen, son carentes de motivación.

29. En consecuencia, este Organismo verifica que la judicatura demandada no realizó argumentación alguna relativa al análisis de la presunta vulneración de derechos constitucionales alegados en el caso concreto. Por el contrario, únicamente hizo referencia a que la vía correcta era la jurisdicción contencioso administrativa, sin relacionarla con la presunta vulneración de derechos. En función de lo expuesto, esta Corte concluye que la judicatura en cuestión vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, contenida en el artículo 76 numeral 7 literal l).

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-16-PJO-CC, caso No. 530-10-JP.

Derecho a la defensa en la garantía de presentar pruebas contenida en el Art. 76 numeral 7, h) de la Constitución

30. Este Organismo ha señalado que el derecho a la defensa “supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchados (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos)”⁶.

31. La Corte ha dicho también que este derecho es un principio constitucional rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía, establecidas en el artículo 76.7. de la CRE y sus literales,⁷ las cuales no agotan el alcance de aquel derecho. Además, que la legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho a la defensa, a través de un conjunto de reglas de trámite cuya violación no siempre involucra la vulneración del mismo. Es decir, no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho.⁸

32. Una de tales reglas constitucionales de garantía corresponde a la establecida en el literal h) del artículo 76.7. de la CRE, el cual contempla lo siguiente:

*h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; **presentar pruebas** y contradecir las que se presenten en su contra. (énfasis añadido)*

33. Es preciso indicar que el derecho a la defensa con relación a la prueba, no se agota con la mera posibilidad de su presentación, sino además con el cumplimiento de otros presupuestos básicos como la posibilidad de ser esta practicada, confrontada, contrastada, impugnada, sustentada, así como también la posibilidad de obtener un pronunciamiento motivado respecto a su valoración, ya sea en sentido positivo de acogimiento o negativo de desestimación; entre otros.

34. Así, si bien existe el reconocimiento expreso a la posibilidad de presentar pruebas, este derecho no implica que aquellas deban ser admitidas automáticamente, puesto que existen disposiciones normativas que contemplan la posibilidad de no aceptación de la prueba. En el caso de las garantías jurisdiccionales, por caso, los jueces sólo podrán negarlas cuando las hayan calificado de inconstitucionales o impertinentes.⁹

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1471-12-EP/20, párr. 31.

⁷ Ej. “Art. 76.7.: **h)** Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. N.º 546-12-EP/20, párrafo 23.4.

⁹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, art. 16. También, véase: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 639-19-JP/20, párr. 90 a 95.

35. En tal sentido, existe una clara distinción entre la admisión y la valoración de la prueba. Sobre esta cuestión, la Corte se ha manifestado en el siguiente sentido:

47. Las cuestiones relativas a la admisión de la prueba (por ejemplo, ¿es válido este medio de prueba?) suponen un razonamiento judicial cualitativamente distinto al de las cuestiones concernientes a la valoración de la prueba (por ejemplo, ¿qué hechos se infieren a partir de este medio de prueba?): para responder el primer tipo de cuestiones, se debe argumentar si la producción de un medio de prueba ha observado o no las normas que regulan dicha producción; mientras que para responder al segundo tipo de cuestiones se debe argumentar acerca de qué hechos cabe o no dar por probados a partir de los medios de prueba jurídicamente admisibles, es decir, válidos.¹⁰

36. En el caso *sub iudice*, se observa que la copia del video y del peritaje del mismo, aportado por el accionante,¹¹ no fueron calificados ni de inconstitucionales ni de impertinentes por parte de la Sala, por lo que se reputaban admitidos al proceso, quedando esta última obligada a pronunciarse respecto a su valoración en la decisión, cuestión que no sucedió. En esta parte, es pertinente aclarar que dicha obligación de pronunciamiento, no apareja necesariamente la valoración positiva de los elementos probatorios, sino únicamente el pronunciamiento motivado por parte de la autoridad judicial en relación a los hechos y disposiciones normativas del caso.

37. Este Organismo ha precisado anteriormente que lo relacionado con la debida o indebida valoración de la prueba dentro de un proceso, es facultad de conocimiento, valoración y resolución de los órganos jurisdiccionales ordinarios, no concerniendo a esta Corte Constitucional, por la naturaleza extraordinaria de la acción, pronunciarse en ese sentido¹². Sin embargo, en el presente caso, la alegación del accionante está dirigida a que no se realizó valoración alguna, más no una determinada, sobre su prueba aportada al proceso. Esta prescindencia arbitraria de elementos probatorios sobre los hechos del caso, resulta una vulneración al derecho a la defensa, la cual adquiere una mayor dimensión al tratarse de una garantía jurisdiccional.

38. El precitado texto de la sentencia impugnada, permite evidenciar que no sólo existió falta de examen respecto a la posible vulneración de derechos, sino que tampoco existió mención alguna sobre los elementos probatorios respecto a los hechos de la acción de protección y en consecuencia, tampoco hubo valoración alguna de tales elementos, apartándose del deber de las autoridades jurisdiccionales en este tipo de procesos, según ha expresado esta Corte en el siguiente sentido:

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 687-13-EP/20, párr. 47.

¹¹ La copia del video fue presentado como Anexo 2 a la demanda de acción de protección (fs. 1 a 39 del expediente de primera instancia); y, como anexos al escrito presentado el 13 de febrero de 2016, se presentaron las copias de un peritaje realizado a dicho video (fs. 27 a 41 del expediente de segunda instancia).

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 785-13-EP/19, párr. 18.

33. Consecuentemente, al presentarse una acción de protección -precisamente en el marco de sus competencias y en respeto del trámite propio de cada procedimiento- corresponde a los jueces efectuar un análisis minucioso y pormenorizado de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes, para que con base a ello determinen si ha ocurrido o no una vulneración de derechos constitucionales.¹³

39. En consecuencia, al no haber sido atendida la prueba aportada por el accionante por parte de la Sala que emitió la decisión impugnada de acción de protección, sin haber hecho siquiera mención a la misma ni consideración de ninguna naturaleza al respecto, es posible determinar que se vulneró su derecho a la defensa en la garantía de presentar pruebas, la misma que exige un presupuesto elemental de pronunciamiento de admisión y en caso de proceder, de valoración.

Consideraciones adicionales

40. Es importante mencionar que de la revisión de la demanda en el presente caso, se observa que el accionante en su argumentación realiza frecuentes menciones dirigidas a que la Corte se pronuncie sobre el acontecer fáctico y los derechos alegados en la acción de protección.

41. Al respecto, corresponde a esta Corte señalar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, cuando se verifique el cumplimiento de ciertos presupuestos establecidos en la sentencia No. 176-14-EP/19¹⁴.

42. En el presente caso, esta Corte no identifica argumentos para analizar los hechos de origen, pues si bien se ha identificado la vulneración de derechos por parte de la autoridad judicial accionada, la controversia de origen no contiene elementos de gravedad, novedad o relevancia, por lo que el caso *sub iudice* no se adecuaba al cuarto presupuesto para realizar el control de méritos del proceso inferior, y por lo tanto este Organismo se abstiene de realizar valoraciones adicionales.

43. Finalmente, al haberse detectado violación de derechos en la sentencia de segunda instancia, la medida de reparación consecuente es dejar sin efecto el acto impugnado y

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1754-13-EP/19, párr. 33; Sentencia No. 0989-1 I-EP/19, párr. 29; entre otras.

¹⁴ “55. [...] (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. 56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.”

violatorio de derechos, para que otros jueces conozcan y resuelvan la acción en segunda instancia conforme a la LOGJCC, observando las garantías del debido proceso.

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. Aceptar la acción extraordinaria de protección N°. **1266-16-EP**.
2. Declarar la vulneración de los derechos a la defensa en la garantía de presentar pruebas; y, al debido proceso en la garantía de la motivación contemplado en el artículo 76 numeral 7 letras h) y l) de la CRE.
3. Devolver el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Guayas.
4. Como medidas de reparación se dispone:
 - a) Dejar sin efecto la sentencia de segunda y última instancia emitida en la acción de protección N°. 09332-2015-12047, dictada por los Jueces de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.
 - b) Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración de derechos, es decir, antes de la emisión del auto de 25 de enero de 2016, esto es el sorteo de los jueces que conocieron el recurso de apelación.
 - c) En consecuencia, otro Tribunal de la antedicha Sala, designado por sorteo, deberá conocer la acción en segunda instancia, respetando las garantías del debido proceso.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.30
09:24:08 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; un voto en contra del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; sin contar con la

presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1266-16-EP



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 112-14-JH/21

Revisión de garantías

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 21 de julio de 2021

CASO No. 112-14-JH

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

SENTENCIA**Revisión de garantías**

Tema: La Corte Constitucional revisa la sentencia de hábeas corpus presentado en favor de personas indígenas de la nacionalidad Waorani privadas de libertad, que fue negado por la Corte Provincial de Justicia de Orellana. A partir del análisis de esta sentencia, la Corte establece parámetros sobre la protección de los derechos a la libertad e integridad personal de personas indígenas, en particular, las pertenecientes a pueblos de reciente contacto a través del hábeas corpus.

Índice de contenidos

- I. TRÁMITE ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL**
- II. COMPETENCIA**
- III. HECHOS DEL CASO**
- IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL**
- IV.1. CONTEXTO Y MARCO CONSTITUCIONAL.**
 - 1.1 Principios de interculturalidad y plurinacionalidad
 - 1.2. Aislamiento, contacto inicial o reciente
 - 1.3. Los pueblos en aislamiento voluntario, el principio de no contacto y la proscripción de la privación de la libertad
 - 1.4. Antecedentes de la sentencia de hábeas corpus bajo análisis
 - 1.5. Ámbito de la presente sentencia
- IV.2. EL HÁBEAS CORPUS Y EL PRINCIPIO DE INTERCULTURALIDAD**
- IV.3. LA LIBERTAD DE LOS MIEMBROS DE PUEBLOS INDÍGENAS DE RECIENTE CONTACTO**
 - 3.1 Perspectiva intercultural de la libertad
 - 3.2 La libertad en el hábeas corpus bajo análisis
 - 3.2.1 Sobre la legalidad de la orden de prisión preventiva
 - 3.2.2 Sobre la arbitrariedad de la orden de prisión preventiva
- IV.4. INTEGRIDAD PERSONAL DE LOS MIEMBROS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE RECIENTE CONTACTO**
 - 4.1 Perspectiva intercultural del derecho a la integridad personal
 - 4.2 El derecho a la integridad cultural en el hábeas corpus bajo análisis
- IV.5. CRITERIOS SOBRE INTERCULTURALIDAD, PREVENCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD Y COORDINACIÓN ENTRE AUTORIDADES ESTATALES E INDÍGENAS**
 - 5.1 Respeto a la autodeterminación de los pueblos indígenas y el principio de no contacto
 - 5.2 Reducción de conflictividad en el territorio
 - 5.3 Coordinación y articulación interinstitucional
 - 5.4 Fortalecimiento de la coordinación entre justicias ordinaria e indígena

5.5 Mejoramiento de las condiciones de privación de libertad de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas

V. CONCLUSIONES

VI. REPARACIÓN

VII. DECISIÓN

I. TRÁMITE ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. El 21 de marzo de 2014, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Orellana remitió a la Corte Constitucional la copia certificada de la sentencia de la acción de hábeas corpus No. 1033- 0026-2014-S-CPJO. La causa fue signada con el número 112-14-JH.

2. El 25 de junio de 2014, con fundamento en los literales a) y b) del numeral 4 del art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Sala de Selección de la Corte Constitucional resolvió seleccionar la causa No. 112-14-JH.

3. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados las juezas y jueces de la actual conformación de la Corte Constitucional.

4. El 19 de marzo de 2019, la causa fue sorteada al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien mediante auto de 24 de junio de 2019 avocó conocimiento de la causa No. 112-14-JH.

5. El 11 de enero de 2020, el juez sustanciador solicitó a la Presidencia de la Corte Constitucional se dispongan los trámites necesarios para la contratación de dos peritos “*expertos en temas de antropología, sociología, pueblos indígenas en aislamiento voluntario y pluralismo jurídico*” y conocedores de la cosmovisión de la nacionalidad Waorani.

6. El 20 de marzo de 2020, mediante auto, el juez sustanciador designó al antropólogo Roberto Esteban Narváez Collaguazo para que realice un peritaje jurídico antropológico en relación a los hechos del caso en revisión, y al antropólogo Alexis Rivas Toledo para que realice un peritaje sobre el contexto socioeconómico y ambiental en el que tuvieron lugar los hechos del caso. El 11 de noviembre de 2020, los mencionados peritos entregaron los informes periciales correspondientes.

7. El 30 de junio de 2020, mediante auto, el juez sustanciador requirió información a la Secretaría de Derechos Humanos, al Ministerio de Energía y Recursos no Renovables, Presidencia de la República y al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores.

8. El 25 de marzo de 2021, el juez sustanciador convocó a audiencia pública a las partes procesales, terceros con interés, peritos de la causa y *amici curiae*.

9. El 15 de abril de 2021 se celebró la audiencia pública en la que participaron: el abogado Andrés Abelino Acaro Álvarez, en representación de los accionantes, las abogadas María Augusta Pérez y Maritza Gabriela Rivadeneira, en representación del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), Alexis Rivas Toledo y Roberto Narváz Collaguazo en calidad de peritos designados en esta causa, Jenny Karola Samaniego Tello representante de la Procuraduría General del Estado. En calidad de amici curiae comparecieron: Gilberto Enrique Nenquimo Mincaye, Presidente de la Nacionalidad Waorani del Ecuador y Evelyn Moncayo Secretaria Nawe, Pedro Juan Bermeo Guarderas en representación del Colectivo Yasunidos, Kati Alvarez representante de la Fundación Alejandro Labaka y del Colectivo de Antropólogos del Ecuador, la licenciada Milagros Aguirre Andrade, el abogado Jorge Acero González, coordinador legal de la organización Amazon Frontlines en conjunto con la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), el abogado Luis Xavier Solis Tenesaca en representación del Vicariato Apostólico de Aguarico, la abogada Verónica Potes Guerra por sus propios derechos, la abogada Estefanía Chávez Revelo por el Centro de Protección y Apoyo de los Derechos Humanos, Surkuna; la abogada Nathalia Bonilla a nombre de la organización “Saramanta Warmikuna” y el abogado David Cordero Heredia, director del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

10. Mediante auto de 16 de abril de 2021, el juez sustanciador solicitó información al Consejo de la Judicatura y al Tribunal de Garantías Penales de Orellana.

11. El 14 de mayo de 2021, la Sala de Revisión, aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez ponente para que sea conocido por el Pleno de esta Corte.

II. COMPETENCIA

12. De conformidad con lo dispuesto en el art. 436 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador (“Constitución” o “Carta Fundamental”), en concordancia con los art. 2 numeral 3 y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedentes de carácter *erga omnes*, en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.

13. En virtud de lo establecido por esta Corte en la Sentencia No. 159-11-JH, los términos previstos en el artículo 25 de la LOGJCC son inaplicables en el presente caso, puesto que la Corte evidencia que su pronunciamiento tendría efectos importantes en casos análogos.

III. HECHOS DEL CASO

14. Los primeros días del mes de marzo de 2013, cerca del poblado conocido como Yarentaro (provincia de Orellana) la pareja de ancianos waorani Ompore Omehuai y Buganei Caiga fueron atacados y muertos con lanzas por un grupo de indígenas en

aislamiento Tagaeri Taromenane. En respuesta a este hecho, familiares de los ancianos asesinados ingresaron al territorio de los pueblos indígenas en aislamiento, dieron muerte a un grupo de indígenas Tagaeri Taromenane y extrajeron a dos niñas de tres y seis años quienes fueron posteriormente integradas a los grupos familiares waorani.¹

15. El 27 de noviembre de 2013, el Juez Segundo de Garantías Penales de Orellana, a petición de la Fiscalía, inició el trámite de la causa por delito de genocidio y ordenó la prisión preventiva de Quimontari Orengo Tocari Coba, Omeway Tega Boya Guinegua, Kaguime Fernando Omeway Dabe, Tague Caiga Baihua, Wilson Enrique Baihua Caiga, Cahuiya Ricardo Napahue Coba y Velone Emou Tañi Paa, pertenecientes a la comunidad waorani Dikaro.² Las personas detenidas permanecieron en el Centro de Rehabilitación Social de Sucumbíos.

16. El 04 de diciembre de 2013, el abogado Andrés Acaro solicitó un amparo de libertad a favor de las personas waorani procesadas, por cuanto la Fiscalía no habría sustentado la solicitud de la prisión preventiva y no habría tomado en cuenta los derechos de pueblos indígenas, y por tanto, no debió proceder la medida cautelar privativa de libertad. El 13 de diciembre de 2013, la Corte Provincial de Justicia de Orellana negó esta acción al considerar que *“los actos punitivos realizados por el pueblo Huaorani, se encuadra perfectamente en el delito de genocidio.”*

17. El 13 de febrero de 2014, el abogado particular Andrés Abelino Acaro Álvarez y el defensor público de Orellana Alexis Costa González presentaron una acción de hábeas corpus en favor de las personas privadas de libertad. Esta acción fue propuesta en razón de que, según el accionante, al estar habituados a la vida en la selva, cultura, costumbres e incluso alimentación de su comunidad, las condiciones del Centro de Rehabilitación Social de Sucumbíos estarían afectando a la integridad física y psicológica de las personas privadas de libertad.

18. El 06 de marzo de 2014 se llevó a cabo la correspondiente audiencia dentro de la acción de hábeas corpus. El 11 de marzo de 2014, la Corte Provincial de Justicia de Orellana negó la acción de hábeas corpus. Aseverando que el hábeas corpus:

“tiene por objeto recuperar la libertad de quien se encuentre privado de ella en forma ilegal, arbitraria e ilegítima, así como proteger la vida y la integridad física de las personas privadas de la libertad; más no las de implementar medidas alternativas en sustitución de la referida prisión preventiva, como lo demandan y pretenden los accionantes, trámite que está normado en la legislación procesal penal; y, de los argumentos esgrimidos por las partes y analizadas la documentación exhibida, no se aprecia la vulneración de ningún derecho humano que ponga en real riesgo la vida, salud física y mental (sic).”

19. El 16 de septiembre de 2014, el juez del Juzgado Segundo de Garantías Penales de Francisco de Orellana ordenó la inmediata libertad de las personas privadas de libertad,

¹ Informe pericial de Roberto Narvaez Collaguazo dentro de la causa 112-14-JH, pág. 78.

² Causa No. 22251-2013-0223, sustanciada en el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Orellana.

en razón de haberse sustituido la orden de prisión preventiva en la audiencia de revisión de medida cautelar.³

IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

20. En esta sentencia de revisión la Corte Constitucional profundizará en los siguientes aspectos: (1) Contexto y marco constitucional; (2) La privación de la libertad de personas pertenecientes a pueblos indígenas de reciente contacto; (3) La protección de derechos de las personas indígenas de reciente contacto mediante la acción de hábeas corpus; (4) La integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas de reciente contacto y (5) Criterios sobre interculturalidad, prevención de la conflictividad y coordinación entre autoridades estatales e indígenas.

IV.1. CONTEXTO Y MARCO CONSTITUCIONAL.

21. La causa en revisión tiene antecedentes que atañen a pueblos indígenas de la amazonía ecuatoriana, como es la nacionalidad Waorani, de reciente contacto, y los pueblos que se mantienen en aislamiento, como son los Tagaeri y Tarmenane. Desde mediados del siglo XX, debido a la presencia de actores estatales y particulares, antes ausentes en esa zona, las relaciones se han complejizado e incluso se han agudizado conflictividades preexistentes. Las condiciones de estos pueblos indígenas han requerido un tratamiento jurídico especial que ha sido contemplado en la Constitución⁴ y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. A continuación, se relaciona este trato diferenciado con los principios de plurinacionalidad e interculturalidad, considerando la realidad cultural y el contexto de dichos pueblos, y su vinculación con el caso en concreto.

1.1 Principios de interculturalidad y plurinacionalidad

22. Desde su Preámbulo, la Constitución apela a la sabiduría y saberes ancestrales de todas las culturas que enriquecen al Ecuador, expresando la voluntad constituyente de la convivencia de dicha diversidad en términos de respeto y dignidad de las personas y colectividades.

23. Según el artículo 1 de la Constitución, el Ecuador es un Estado plurinacional e intercultural. Ello implica, entre otros aspectos, la coexistencia de nacionalidades,

³ El 29 de septiembre de 2014, el fiscal reformuló cargos del tipo penal de genocidio al de homicidio. En la actualidad las personas de nacionalidad Waorani procesadas ya no se encuentran privadas de su libertad, según lo confirmó el director del Centro de Privación de Libertad de Sucumbíos No.1, Alex José Abarca Achig, mediante Memorando No. SNAI-CPLLA-2021-0185-M de 02 de abril de 2021.

⁴ Artículo 57 de la Constitución relativo a derechos colectivos, en especial el penúltimo inciso: “*Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreducible 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 precautelarse la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley. El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.*”

pueblos y comunidades con sistemas sociales, culturales y jurídicos diversos, los cuales se relacionan en condiciones de igualdad enriqueciéndose unos a otros⁵.

24. Los principios de plurinacionalidad e interculturalidad tienen especial relevancia en relación con los derechos constitucionales, hasta el punto que la propia Carta Fundamental establece un catálogo específico de derechos colectivos de estas nacionalidades, pueblos y comunidades, entre los cuales se halla el respeto a los sistemas de justicias indígenas. A su vez, estos derechos guardan, en general, complementariedad con lo previsto por instrumentos internacionales, tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶, la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas,⁷ y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁸.

25. Para la efectiva protección de estos y otros derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas y de sus integrantes, la Corte considera que es indispensable una interpretación intercultural⁹ no solo de los derechos sino también de las respectivas garantías constitucionales. La presente sentencia profundiza el desarrollo del principio de interpretación intercultural, sobre el cual se ha referido anteriormente esta Corte en las sentencias No. 008-09-SAN-CC y 004-14-SCN-CC.

26. Cabe señalar que, la perspectiva intercultural y dialógica la Corte la entiende, no como una opción sino como una obligación constitucional, debido al carácter plurinacional e intercultural que la Carta Fundamental establece para el Estado ecuatoriano y sus instituciones. Diversidad que, por cierto, responde a la del Ecuador, en el cual existen 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas, además de los afroecuatorianos y montubios¹⁰. La mayor parte de esta población registra índices de pobreza, analfabetismo, morbilidad y en general marginalidad, mayores a los de la población mestiza. Esta discriminación estructural está sin duda ligada al legado

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 134-13-EP/20, párr. 33.

⁶ El artículo 9 del Convenio 169 de la OIT señala: *“En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”*.

⁷ El artículo 5 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas señala *“Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”*.

⁸ El artículo XIII numeral 3 de la Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas establece: *“Los Pueblos Indígenas tienen derecho a que se reconozcan y respeten todas sus formas de vida, cosmovisiones, espiritualidad, usos y costumbres, normas y tradiciones, formas de organización social, económica y política, formas de transmisión del conocimiento, instituciones, prácticas, creencias, valores, indumentaria y lenguas, reconociendo su interrelación, tal como se establece en esta Declaración”*.

⁹ Los principios establecidos en el artículo 66 de la LOGJCC y el artículo 344 del COFJ son ejemplos legislativos de directrices de interpretación intercultural, aplicadas a la acción extraordinaria de protección, y a las relaciones entre justicia ordinaria y justicias indígenas, respectivamente.

¹⁰ Ello según información del ex-Codenpe, recogida por el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

colonial contra el cual han luchado históricamente estos pueblos, consagrando en la Constitución nuevas formas de igualdad, respetuosas de las diferencias culturales.

27. Este respeto a las diferencias en un marco de igualdad incluye justamente una visión intercultural, entre otros, de los procesos educativos, los idiomas, los sistemas de salud, los conocimientos y valores, la organización social y política, y los sistemas jurídicos y jurisdiccionales de estos pueblos. Esta nueva forma de relación da lugar, por tanto, a cambios políticos como institucionales que van integrando y sirven de fundamento al Estado plurinacional. De esta forma, el Estado plurinacional e intercultural se diferencia de un Estado meramente multicultural, este último limitado al reconocimiento formal de expresiones y diferencias culturales aisladas sin reconocer su interrelacionamiento, ni las dimensiones y complejidades sociales, institucionales y políticas que implica la existencia de pueblos y nacionalidades con identidades y organizaciones sociales diversas.

28. Por tanto, la Corte reitera que los principios constitucionales de plurinacionalidad e interculturalidad son esencial y estructuralmente complementarios: *“La interculturalidad reconoce el entramado de relaciones que tienen lugar entre diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad. En tanto que la plurinacionalidad reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, política y jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un proyecto político común que es el Estado Constitucional”*¹¹. Por tanto, los principios constitucionales de plurinacionalidad e interculturalidad ubican y proyectan a la sociedad y al Estado ecuatoriano en un horizonte diferente tanto respecto al universalismo como al relativismo cultural.

29. Desde cierta visión universalista todas las culturas y sus sistemas normativos deben compartir algunos valores y derechos absolutos, los cuales deben ser entendidos y aplicados de idéntica forma en las diversas culturas. Para esta visión, derechos como la vida, libertad personal o la integridad física y psicológica son idénticos en todas las culturas. En cambio, para el relativismo cultural o culturalismo, cada cultura desarrolla su propio sistema de valores y normas, el cual puede ser considerado completo, estático y autosuficiente. En consecuencia, cualquiera de sus instituciones y conductas se justifica en tanto constituyen expresión propia de esa cultura. Así, por ejemplo, la forma como se concibe la vida, libertad personal o integridad física o psicológica sería distinta y única en cada cultura.

30. A diferencia de cierto universalismo y relativismo, la interculturalidad plantea que cada cultura es una visión y vivencia particular, y en tal sentido parcial o incompleta, de la experiencia humana global. Cada cultura tiene un carácter dinámico, no es monolítica u homogénea, ni se halla aislada de forma total, pues en su interior alberga diversidad, y se relaciona necesariamente, en mayor o menor grado, con otras culturas. De esta relación puede surgir constantemente lo que se ha llamado un *“universalismo de*

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 9-19-RC/19 y sentencia Nro 134-13-EP/20.

*llegada*¹², es decir, ciertos acuerdos y valores asumidos conjunta y autónomamente en un permanente proceso de diálogo entre culturas diversas. De esta forma, diferentes concepciones sobre la libertad, vida e integridad personal pueden no sólo coexistir sino dialogar entre ellas, dando lugar a un proceso intercultural.

31. En efecto, en esa relación intercultural pueden generarse transformaciones culturales asumidas desde la misma cultura y que por tanto preservan y hasta pueden fortalecer la identidad de un pueblo o comunidad. La interculturalidad incluye, aunque de forma comparativamente más limitada, los casos de pueblos que se hallan en aislamiento y reciente contacto, como lo demuestran los peritajes antropológicos desarrollados para esta causa.

32. Conforme a la Constitución, el principio de interculturalidad debe orientar el ejercicio de derechos y políticas públicas, así como la institucionalidad, entre otras, correspondientes a los idiomas de uso oficial intercultural en el Ecuador¹³, lo que incluye educación¹⁴ y salud¹⁵, comunicación¹⁶, deberes y responsabilidades de las personas¹⁷, y participación.¹⁸ En igual sentido, la Constitución en su artículo 57 numerales 9 y 10 y artículo 171 garantiza la existencia y actividad de sistemas de derecho propios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así como el ejercicio de jurisdicción, conforme a sus normas y procedimientos, por parte de sus autoridades.

33. Estos sistemas de Derecho propio no funcionan de forma aislada sino en una constante y compleja interacción con el Derecho estatal ordinario. La Corte reconoce que esta interacción no es, como debería ser, necesariamente igualitaria. El peso de diversos factores como el colonialismo y la exclusión han forjado formas de desigualdad, discriminación y explotación estructurales que lamentablemente perviven. Sin embargo, en el marco de un Estado plurinacional e intercultural como lo establece la Carta Fundamental, rige un pluralismo jurídico igualitario, lo cual implica una condición de coexistencia, relación igualitaria y respetuosa entre diversos sistemas de derecho en el marco de los derechos constitucionales, como lo disponen los artículos 57 numeral 10 y 171 de la Constitución.

34. Bajo estos principios constitucionales, no es admisible que autoridades estatales, violando la Constitución y reproduciendo un legado colonial, desconozcan, subordinen e incluso criminalicen el ejercicio de las jurisdicciones indígenas y de los propios sistemas de derechos indígenas. Para actuar conforme a la Constitución, las autoridades

¹² Sin descartar de forma absoluta un universalismo de salida, por ejemplo, relativo a la existencia misma de derechos fundamentales que son objeto del diálogo intercultural.

¹³ Constitución de la República del Ecuador, artículo 2 párrafo 2.

¹⁴ Los artículos 27 y 28 de la Constitución disponen que la educación en general será intercultural, así como el artículo 57 numerales 14 y 21 para el caso de los pueblos indígenas.

¹⁵ El artículo 32 de la Constitución establece la interculturalidad como principio para los servicios de salud en general, y en el artículo 57 numeral 12 como derecho colectivo.

¹⁶ Constitución de la República del Ecuador, artículo 16 numeral 1.

¹⁷ Constitución de la República del Ecuador, artículo 83 numeral 10.

¹⁸ Constitución de la República del Ecuador, artículo 95, primer párrafo.

estatales deben esforzarse en crear condiciones de igualdad y respeto en las relaciones con las autoridades de estos pueblos y nacionalidades. Una condición para dicha igualdad y a la vez factor coadyuvante de la misma es la interpretación intercultural.

35. Conforme al principio de interculturalidad, tanto las autoridades estatales como las indígenas a efectos de interpretar normas y comprender hechos y conductas en todo proceso jurisdiccional en que se vean comprometidos derechos, deben abrir un diálogo intercultural. Los mecanismos para desarrollar este diálogo intercultural son diversos, debiendo siempre priorizarse los más directos, tales como visitas *in situ*, audiencias, mesas de diálogo, *amicus curiae*, traducciones, peritajes con estudios de campo y otros medios que permitan la comprensión entre culturas. Sea cual fueren estos medios, lo importante es que contribuyan a un auténtico conocimiento y transformación mutua, mediante un continuo proceso de diálogo.

36. Este diálogo intercultural presupone que para la resolución de uno o varios problemas jurídicos el intérprete debe necesariamente considerar no sólo los derechos constitucionales individuales afectados, sino además los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionalidades a los que pertenecen los individuos o grupos involucrados; derechos colectivos que en estos casos también están o pueden estar siendo afectados por conflictos particulares.

37. Este diálogo intercultural debe tener como principal característica la igualdad, misma que se expresa de varias formas, entre ellas:

1) *es siempre de doble vía*, pues no puede consistir en una imposición unilateral de un interlocutor sobre otro, sino en una mutua y activa escucha y aprendizaje.

2) *debe ser respetuoso de la autonomía indígena*, esto es de su facultad para autogobernarse y generar sus propias normas¹⁹, procedimientos y jurisdicción, acorde a la respectiva cultura. Por tanto, un momento decisivo en este proceso es la determinación de si procede o no la declinación de competencia.

3) *debe ser no solamente respetuoso sino además sensible a las diferencias culturales*, a efectos de que estas coexistan y se desarrollen en el marco de una interpretación intercultural de los derechos humanos, conforme a la Constitución y a los correspondientes instrumentos internacionales.

4) *debe contribuir a una adecuada coordinación entre los sistemas de derecho propios de los pueblos indígenas y el derecho estatal*, propiciando su relación en condiciones de igualdad. La interpretación intercultural no debe reducirse a tomar en cuenta unilateralmente, y a veces solo de forma nominal, algún elemento cultural aislado, para contradictoriamente subordinar a las justicias indígenas respecto a la justicia ordinaria²⁰. A mayor conservación de usos y costumbres de las

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 36-12-IN/20.

²⁰ Raúl LLasag Fernández, Karina Tello y Alex Zapata, “Interpretación Intercultural de la Justicia Indígena en la Corte Constitucional del Ecuador”, Cahiers des Amériques latines, 94. 2020, 157-174.

comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, mayor autonomía en el ejercicio del derecho a crear, desarrollar, aplicar y practicar su propio Derecho.

5) debe estar abierto a gestar medidas innovadoras, propias de la relación entre diversos sistemas jurídicos. La interpretación y argumentación jurídica en contextos del pluralismo jurídico igualitario da lugar a adaptaciones y cambios en las instituciones originales de los sistemas en relación, así como al surgimiento de *híbridos jurídicos*. Ejemplos de ello son nociones interculturales de debido proceso, sanción, víctima, propiedad o, como en el presente caso, de privación de libertad e integridad personal.

38. En el caso particular de los y las funcionarias judiciales, como se ha dicho, están obligados en principio por la Constitución y la ley a respetar la jurisdicción de las autoridades indígenas en la solución de conflictos en estas comunidades, pueblos y nacionalidades²¹. Sin embargo, cuando los funcionarios judiciales estatales conocen uno de estos conflictos, porque están bajo su jurisdicción o porque la jurisdicción indígena ha decidido no actuar y remitir el asunto a la jurisdicción ordinaria, su obligación constitucional es desarrollar una interpretación intercultural, a lo largo del proceso.

39. En cuanto a las autoridades indígenas, es importante que al resolver conflictos con fundamento en su Derecho y procedimientos propios realicen también, si fuere necesario, una interpretación intercultural de los derechos humanos involucrados, esto es una interpretación autónoma de los mismos, desde su propia cultura. Un ejemplo claro de esta necesidad, determinada incluso de forma explícita por la Constitución, es la interpretación intercultural de los derechos humanos de las mujeres, niños y niñas de estas comunidades²².

40. Otros ejemplos de interpretación intercultural son los referidos al sentido propio y diferente que ciertas sanciones rituales tienen en los sistemas jurídicos indígenas; así como los procedimientos internos que configuran su propio debido proceso²³. En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha revestido especial importancia la interpretación intercultural del derecho de propiedad comunal sobre la tierra²⁴. También en la consulta de norma relacionada con la presente sentencia, la Corte realizó una interpretación intercultural del delito de genocidio establecido en el artículo 441 del Código Penal determinando que, en el caso concreto, solo es aplicable bajo los presupuestos de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio pero en observancia de los parámetros de interculturalidad de esa sentencia²⁵.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 134-13-EP/20.

²² El artículo 57 numeral 10 incluye entre los derechos colectivos el de crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

²³ R. Villanueva Flores. La interpretación intercultural en el Estado Constitucional. Revista Derecho del Estado No. 34, Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2015, pp. 289-310.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Awas Tingni vs. Nicaragua*, Sentencia del 31 de Agosto del 2001, así como el caso *Yakye Axa vs. Paraguay*, Sentencia de 17 de Junio de 2005.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 004-14-SCN-CC, caso 0072-14-CN.

41. En síntesis, la Corte entiende la interpretación intercultural como un proceso de determinación de significados de disposiciones normativas, así como de costumbres y hechos con relevancia jurídica, definidos a partir del diálogo entre culturas diversas, en condiciones de igualdad.

42. En el caso específico del hábeas corpus es indispensable que cuando esta garantía es interpuesta por personas indígenas o a nombre de ellas, los respectivos jueces, cortes, y defensores públicos, tomen en cuenta las diferencias culturales de dichas personas y sus comunidades.

43. En particular, es necesario que desarrollen una interpretación intercultural de las normas y una comprensión intercultural de los hechos del caso, y en general del derecho propio de las nacionalidades, pueblos y comunidades a los que pertenecen dichas personas. En este sentido, cuando el hábeas corpus o cualquier otra garantía constitucional es interpuesta por o a nombre de una persona indígena, la Corte considera aplicable por parte del juez o jueza respectivo el principio de interculturalidad establecido en el artículo 66 numeral 1 de la LOGJCC, así como el artículo 344 literal e) del COFJ, de forma complementaria los criterios establecidos en esta sentencia.

44. Esta interpretación intercultural es aún más relevante en los casos de miembros de pueblos de reciente contacto o que involucren a miembros de pueblos en aislamiento puesto que en tales casos las diferencias culturales exigen además atender a la especial protección y respetar la restricción absoluta de contacto que la Constitución dispone de forma mandatoria y expresa para estos pueblos.

45. En la presente sentencia se desarrollan parámetros de interpretación intercultural respecto a la tutela de la libertad y la integridad personal en los hábeas corpus solicitados por o a nombre de personas pertenecientes a pueblos indígenas de reciente contacto. Para el efecto, resulta indispensable para la Corte aclarar el alcance de conceptos como pueblos en aislamiento y de reciente contacto, así como esbozar la complejidad cultural y socio-ambiental en el caso de los pueblos Waorani, Tagaeri y Taromenane.

1.2. Aislamiento, contacto inicial o reciente

46. Los conceptos de *pueblo indígena en aislamiento* y *pueblo indígena de reciente contacto* se hallan vinculados. Ambos conceptos hacen relación a diferentes grados de ausencia o presencia de relación de ciertos pueblos indígenas con la sociedad no indígena. De hecho, algunos pueblos indígenas que podían considerarse antes en aislamiento son ahora de reciente contacto. Por esta razón, esclarecer el concepto de pueblo en aislamiento es necesario para entender el contacto reciente o inicial.

47. La Constitución en su artículo 57 numeral 21 establece una protección especial para los *pueblos indígenas en aislamiento voluntario*. La Carta Fundamental establece que sus territorios son irreductibles e intangibles y que en ellos “*estará vedada todo tipo de actividad extractiva*”. Asimismo, este artículo obliga al Estado a adoptar medidas para

garantizar y hacer respetar sus vidas, autodeterminación y derechos. La Constitución determina incluso que la violación de estos derechos constituye delito de etnocidio y debe ser tipificado en la ley.

48. Por tanto, es claro que el constituyente ha consagrado una especial valoración de los pueblos en aislamiento hasta el punto de establecer prohibiciones y deberes constitucionales específicos para el Estado. Esta condición de aislamiento, en medio de diversas presiones, como se explica más adelante, tiene relación directa y estructural con los conflictos que involucran a grupos indígenas de reciente contacto, de forma que la protección de unos y otros requiere de medidas y políticas públicas integrales en la zona.

49. De esta forma, destacar el alcance del artículo 57 de la Constitución contribuye a una comprensión básica de la complejidad y condiciones propias de los pueblos en aislamiento y de los de reciente contacto. Esta comprensión es, a su vez, fundamental para el análisis del hábeas corpus objeto de la presente sentencia, pues el sentido cultural y el contexto socioambiental marcan estructuralmente los hechos del caso que antecedieron a la privación de libertad, la condición de las víctimas, y de los propios privados de libertad.

50. Por esta razón, la Corte ha requerido de peritos antropólogos con experticia en investigación sobre pueblos indígenas amazónicos, y específicamente sobre la nacionalidad Waorani y los pueblos Tagaeri y Taromenane. Esta sección de la sentencia presenta una síntesis del contexto de los hechos del caso, fundamentado en dichos peritajes, en los cuales se profundizan y detallan estos aspectos. En esa misma línea, la Corte ha dado especial importancia a la realización de una audiencia pública en la que participaron las partes procesales, así como investigadores y expertos de diversas disciplinas.

51. Como se expresó, a efectos de entender la complejidad social y cultural implicada en esta causa, resulta indispensable precisar primeramente los conceptos de *pueblo en aislamiento*, y *pueblo en contacto inicial y reciente*²⁶. Estos son conceptos incluidos en la Constitución ecuatoriana y en instrumentos internacionales de derechos humanos que son fundamentales para entender las peculiaridades y contexto de estos pueblos. La CIDH ha formulado la siguiente definición:

“Los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario son pueblos o segmentos de pueblos indígenas que no mantienen contactos sostenidos con la población mayoritaria no indígena, y que suelen rehuir todo tipo de contacto con personas ajenas a su pueblo. También pueden ser pueblos o segmentos de pueblos previamente contactados

²⁶ Estas categorías se diferencian para efectos de exposición en la presente sentencia, pues están relacionadas y tienen carácter dinámico. Presuntamente la nacionalidad Waorani comparten un origen común con los Tagaeri y Taromenane; éstos últimos serían grupos familiares waorani que decidieron aislarse ante las primeras incursiones del Instituto Lingüístico de Verano en el Yasuní, durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo veinte. Roberto Narváez, Peritaje de Antropología Jurídica para la sustanciación de la causa en Revisión No. 112-14-JH.

y que, tras un contacto intermitente con las sociedades no indígenas han vuelto a una situación de aislamiento, y rompen las relaciones de contacto que pudieran tener con dichas sociedades."²⁷

52. En relación a las particularidades de estos pueblos, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos ha expresado:

*“Los pueblos en aislamiento son pueblos altamente integrados en los ecosistemas en los que habitan y de los cuales forman parte, manteniendo una estrecha relación de interdependencia con el medio ambiente en el que desarrollan sus vidas y su cultura. Poseen un profundo conocimiento de su medio ambiente, lo que les permite vivir de manera autosuficiente generación tras generación, razón por la cual el mantenimiento de sus territorios es de vital importancia para todos ellos.”*²⁸

53. En relación a los pueblos de reciente contacto, este organismo los ha definido de la siguiente forma:

*“Pueblos que mantienen un contacto reciente con la población mayoritaria; pueden ser también pueblos que a pesar de mantener contacto desde tiempo atrás, nunca han llegado a conocer con exactitud los patrones y códigos de relación con la población mayoritaria. Esto puede deberse a que estos pueblos mantienen una situación de semi aislamiento, o a que las relaciones con la población mayoritaria no son permanentes, sino intermitentes. Los pueblos en “contacto inicial” son pueblos que previamente permanecían “en aislamiento” y que bien forzados por agentes externos, bien por decisión del grupo o por factores de otro tipo, entran en contacto con la población mayoritaria.”*²⁹

54. En el Ecuador, los pueblos conocidos como Tagaeri y Taromenane³⁰, quienes podrían compartir un origen común con la nacionalidad Waorani, se mantienen en una situación *de aislamiento*, es decir, sin mantener contactos regulares o sostenidos con la población mayoritaria del Ecuador. El aislamiento de los Tagaeri y Taromenane, sin embargo, no significa una ausencia absoluta de contacto, pues este se ha producido y se produce de forma esporádica, en mayor o menor grado, especialmente con personas waorani pertenecientes a grupos de contacto inicial o de reciente contacto.

55. Estos pueblos indígenas habitan en el Yasuní, una zona amazónica de alta complejidad socioambiental debido a las tensiones entre explotación petrolera (existen

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas (Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013), página 11.

²⁸ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, Directrices de Protección para los Pueblos en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay. Ginebra, 2012.

²⁹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, Directrices de Protección para los Pueblos en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay. Ginebra, 2012.

³⁰ No puede descartarse la existencia de otros pueblos indígenas aislados de los cuales no se tiene noticia. Véase Alexis Rivas Toledo. Los Últimos Grupos de Yasuní. (España, Editorial Círculo Rojo, 2020), 194.

al menos nueve bloques petroleros en el área) y maderera, y las políticas de conservación de biodiversidad (el Yasuní es a la vez parque nacional, reserva de biósfera y zona intangible).³¹

56. En medio de esta tensión, las comunidades waorani, desde los años cuarenta y cincuenta del siglo XX han transitado de su inicial aislamiento a la condición de reciente contacto, debido al creciente desarrollo de actividades de explotación petrolera y maderera, y actividades religiosas y turísticas. Estas actividades han incrementado progresivamente las presiones sobre sus territorios y organización social y cultural, así como sobre los Tagaeri y Taromenane, agudizando los conflictos en la zona.

1.3. Los pueblos en aislamiento voluntario, el principio de no contacto y la proscripción de la privación de la libertad

57. Conforme ha sido analizado, los pueblos indígenas en aislamiento son pueblos integrados en los ecosistemas que habitan sin que mantengan contactos regulares o sostenidos con la población mayoritaria del Ecuador. Estas diferencias culturales exigen de una especial protección para estos pueblos, así como el respeto absoluto del principio de no contacto que la Constitución prescribe:

*“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”.*³²

58. El principio de no contacto es una expresión del derecho de los pueblos en aislamiento voluntario a la libre determinación. Al respecto, como señala el ACNUDH: *“[c]ualquier contacto que se pudiera llevar a cabo con los pueblos indígenas en aislamiento que no haya partido de su iniciativa, es decir, cuando éstos deseen permanecer en aislamiento, podría constituir una vulneración de ciertos derechos, tales como el contenido en el artículo 8 de la Declaración de Pueblos Indígenas donde se establece que los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura”.*³³

59. En esa medida, esta Corte enfatiza que por el principio constitucional e internacional de no contacto, sus miembros no pueden ser procesados penalmente, por tanto, tampoco cabe dictar medidas cautelares privativas de libertad en su contra. Cualquier medida que se adopte a su favor tendrá como fin, *“...garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y*

³¹ Alexis Rivas, Peritaje para la Sustanciación de la Causa en Revisión No. 112-14-JH, pág 3.

³² Art. 57, penúltimo inciso CRE.

³³ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*, párr. 47.

precautelar la observancia de sus derechos” conforme lo establecido en el artículo 57 de la Constitución.

1.4. Antecedentes de la sentencia de hábeas corpus bajo análisis

60. El hábeas corpus presentado a favor de siete indígenas waorani procesados en 2013 por la muerte de un grupo familiar Tagaeri y Taromenane no puede ser debidamente analizado desde el punto de vista constitucional sin considerar el proceso histórico-antropológico y la complejidad cultural de estos pueblos, lo cual se profundiza en los peritajes ordenados por la Corte para esta causa. En esta sección se sintetizan algunos datos esenciales presentados en dichos peritajes.

61. Durante los siglos XIX y XX, los Waorani permanecieron en un aislamiento que fue interrumpido mediante contactos forzados iniciados por la exploración y luego explotación petrolera y maderera, así como por el ingreso de misioneros y colonos a su territorio en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX. Frente a este ingreso a sus territorios ancestrales, que el Estado ecuatoriano consideraba baldíos, miembros de grupos familiares waorani ejecutaron ataques contra trabajadores petroleros y madereros, indígenas kichwa y colonos.³⁴

62. Ante dichos ataques se inició en los años cincuenta del siglo veinte la denominada “*pacificación*”, una campaña desarrollada por misioneros del denominado Instituto Lingüístico de Verano, en acuerdo con el Estado, para contactar y luego asimilar a estos pueblos a efectos de evitar sus ataques y proseguir con la exploración y explotación petrolera y maderera.

63. Como resultado de esta campaña parte de los grupos familiares waorani abandonaron su movilidad tradicional y se volvieron sedentarios, entrando a una condición de reciente contacto. Sin embargo, los Tagaeri y Taromenane se hallan en aislamiento hasta la actualidad.

64. Actualmente en el Yasuní habitan grupos familiares waorani de reciente contacto, y grupos familiares Tagaeri y Taromenane, colonos y pueblos indígenas como Kichwa y Shuar. Como se detalla en los peritajes realizados para esta causa, los Waorani han estado durante décadas sujetos a fuertes, constantes y diversas presiones³⁵ y al cambio cultural, debido a las incursiones en sus territorios por parte de diferentes actores externos.³⁶

65. Sin embargo, para entender las relaciones y en particular los conflictos entre estos pueblos en aislamiento y en reciente contacto, así como con los colonos, el Estado,

³⁴ Roberto Narváez, Peritaje de Antropología Jurídica para la sustanciación de la causa en Revisión No. 112-14-JH, especialmente sección V. Alexis Rivas, Peritaje Jurídico Antropológico para la Sustanciación de la Causa en Revisión No. 112-14-JH, especialmente la sección 6.

³⁵ Alexis Rivas, Peritaje Jurídico Antropológico, pág 33.

³⁶ *Ibíd.*

empresas petroleras, madereros y comunidades religiosas, es indispensable describir con base en los peritajes, sucintamente algunos aspectos de la comunidades Waorani³⁷.

66. Los Waorani se organizan mediante grupos familiares denominados *nanicabos*, los cuales realizan alianzas entre sí mediante matrimonios, e integran unidades regionales que ocupan un territorio en el cual comparten recursos, permitiendo así la autosuficiencia de cada grupo familiar.

67. En este sistema, los grupos familiares con los cuales no existen lazos de parentesco o alianzas matrimoniales son percibidos como enemigos o potenciales enemigos. En este contexto el “*matar con lanzas*”, como lo documentan ampliamente los peritajes de esta causa y la amplia literatura antropológica citada en ellos, es un mecanismo de separación e identificación de un grupo respecto a los que perciben como enemigos.³⁸

68. Este patrón de venganza y muerte entre grupos familiares está ligado a la movilidad estacional y generacional en pos de caza y pesca, característico de algunos pueblos de la cuenca amazónica³⁹. El código o *ethos* guerrero expresado en la *muerte con lanzas* se activa en situaciones específicas como la venganza por el asesinato de un familiar, el no regreso de un pariente que salió de cacería, acciones de un chamán en contra de un miembro del grupo, e ingreso de extraños al territorio⁴⁰.

69. Al producirse estas situaciones, la guerra y la venganza constituyen mecanismos sociales y simbólicos para lograr el equilibrio nuevamente, para reintegrar el orden. Esta es una dinámica cultural en la cual quienes se niegan a vengar a sus muertos son a su vez atacados, lo cual evidencia que la venganza es parte del sistema normativo de estos pueblos, pues incluso se impone de forma coactiva.

70. Es bajo esta dinámica cultural articulada a conflictos territoriales agudizados por la actividad petrolera y maderera, que durante años se han producido ataques y matanzas entre indígenas aislados y de reciente contacto, así como entre indígenas aislados y colonos, misioneros, trabajadores de madereras y petroleras, y otros actores externos que son percibidos por estos pueblos como invasores y enemigos cuando incursionan en sus territorios.

71. Aunque estos conflictos se remontan al pasado, algunos de ellos ilustran la situación con claridad. En 2003 un grupo de 26 hombres, mujeres y niños de familias en aislamiento murieron como resultado de un ataque con armas de fuego por parte de indígenas waorani de Tiwino. En aquella ocasión, salvo ciertas actuaciones puntuales de la Fiscalía, no se realizaron investigaciones de lo sucedido por parte del Estado, ni se diseñaron o ejecutaron políticas al respecto, pese a la muerte de 26 indígenas en aislamiento, incluyendo menores de edad.

³⁷ Roberto Narváez, Peritaje de Antropología Jurídica, sección 5.1.3

³⁸ Roberto Narváez, Peritaje de Antropología Jurídica, pág 20.

³⁹ Alexis Rivas, Peritaje Jurídico Antropológico, pág 15.

⁴⁰ Roberto Narváez, Peritaje de Antropología Jurídica, pág 19.

72. Los años posteriores se registraron otros siete ataques en que se produjeron muertes con lanzas, perpetradas en unos casos por miembros de grupos en aislamiento, y en otros por indígenas waorani o madereros, en ambos casos usando armas de fuego.⁴¹

73. Así en el 2006, a raíz de otra masacre en que murieron dos mujeres indígenas en aislamiento y otros 30 individuos, la CIDH⁴² dictó medidas cautelares a favor de los pueblos en aislamiento del Yasuní, las cuales se encuentran vigentes.

74. En el 2013 se produjo otra matanza, la cual es el antecedente de la privación de libertad y del hábeas corpus que se revisa en este proceso. Las víctimas fueron miembros de un grupo familiar en aislamiento que habitaba un área entre los ríos Shiripuno y Mencaro. Este ataque se produjo como una venganza por la muerte de los ancianos waorani Ompore Omehuai y Buganei Caiga, quienes en los primeros días de marzo de ese año fueron victimados con lanzas por miembros de un grupo en aislamiento Tagaeri y Taromenane.

75. Existe, por tanto, como se expone detalladamente en los mencionados informes periciales, un patrón de venganzas guerreras conforme a la cultura Waorani, que se exagera debido a las presiones que la explotación maderera y petrolera supone sobre estos pueblos, y específicamente sobre sus territorios, organización, cultura e incluso cotidianidad.⁴³ De allí que, en aplicación del método de valoración de la prueba denominado sana crítica, la Corte Constitucional logra llegar a la convicción probatoria de que ambos peritajes son coincidentes y directos al determinar que tales presiones se producen, entre otras razones, por la ampliación de la frontera agrícola y de colonización, la apertura de carreteras, la incursión en nuevas áreas para la extracción de madera, la deforestación de amplias zonas, el agotamiento de la biodiversidad y la creciente presencia de colonos y trabajadores de las empresas petroleras.⁴⁴

76. Es como parte de esta respuesta judicial a la matanza del 2013 que el juez segundo de Garantías Penales de Orellana inicio el trámite de la causa penal por delito de genocidio y ordenó la prisión preventiva de siete waorani, miembros de grupos de reciente contacto. El 04 de diciembre del 2013, el abogado de los indígenas waorani que se hallaban bajo prisión preventiva solicitó amparo de libertad. El 13 de diciembre del 2013 la Corte Provincial de Justicia de Orellana negó esta solicitud.

⁴¹ Roberto Narváez, Peritaje de Antropología Jurídica, pág 54.

⁴² CIDH, medidas cautelares MC- 91/06, comunicado de 10 de mayo de 2006: “...la Comisión Interamericana solicita al Estado ecuatoriano que adopte medidas efectivas para proteger la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos Tagaeri y Taromenani, en especial, adopte las medidas que sean necesarias para proteger el territorio en el que habitan, incluyendo las acciones requeridas para impedir el ingreso de terceros”.

⁴³ Las muertes y masacres se ubican incluso espacialmente en las zonas de mayor presión por colonización y extracción maderera y petrolera. Roberto Narváez, Peritaje de Antropología Jurídica, pág 55.

⁴⁴ En los casi dos millones de hectáreas ocupadas originalmente por la nacionalidad Waorani y Pueblos en Aislamiento actualmente existen nueve bloques petroleros. Alexis Rivas, Peritaje Jurídico Antropológico, página 17.

1.5. Ámbito de la presente sentencia

77. El hábeas corpus es una garantía constitucional que busca proteger la vida, libertad e integridad personal en sus dimensiones física, psicológica, sexual y moral. En el presente caso, como se ha dicho, resulta indispensable una comprensión intercultural del proceso de hábeas corpus interpuesto a favor de los siete indígenas waorani de reciente contacto privados de su libertad, al ser acusados de genocidio por la matanza de indígenas Tagaeri-Taromenane en condición de aislamiento.

78. En efecto, la vida, libertad e integridad de los miembros de pueblos de reciente contacto y aislados en un Estado intercultural y plurinacional sólo puede ser entendida por esta Corte en el marco de la complejidad cultural de dichos pueblos, y de su relación con la sociedad mestiza. Esta complejidad incluye las relaciones del Estado ecuatoriano y de instituciones públicas específicas con dichos pueblos.

79. La Corte en la presente sentencia reitera precisiones formuladas en su jurisprudencia sobre estas definiciones de arbitrariedad, ilegalidad e ilegitimidad y sus relaciones con los derechos constitucionales a la libertad e integridad de las personas indígenas de reciente contacto.

IV.2. EL HÁBEAS CORPUS Y EL PRINCIPIO DE INTERCULTURALIDAD

80. Esta Corte ha sostenido que el hábeas corpus es la garantía jurisdiccional que protege i) el derecho constitucional a la libertad personal, cuando este ha sido vulnerado por arresto, detención, o privación de la libertad ilegal, ilegítima o arbitraria y ii) los derechos conexos vulnerados o en riesgo de serlo, por las condiciones de privación de la libertad, tales como la vida, la integridad personal o la salud.

81. De esta manera, el hábeas corpus no se reduce a la protección de la libertad, sino que cumple también una finalidad correctiva frente a la vulneración de estos derechos que pueden ocurrir durante la privación de la libertad.⁴⁵ Esta Corte aclara además que el objeto de esta garantía no es la valoración de la conducta de la persona procesada ni la determinación de su culpabilidad, por ser un asunto exclusivo de la jurisdicción penal.

82. A efectos del análisis del caso concreto, se debe considerar que los principios de plurinacionalidad e interculturalidad deben reflejarse también en la administración de justicia, más aún cuando existan procesos judiciales penales en contra de las personas de pueblos, comunidades o nacionalidades indígenas. En este sentido, en los casos que involucren a personas pertenecientes a comunidades o nacionalidades indígenas, la autoridad judicial que conozca la acción de hábeas corpus deberá realizar una interpretación intercultural, así como tener en cuenta los usos y costumbres y derecho indígena de la cultura involucrada.⁴⁶

⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 202-19-JH/21 de 23 de febrero de 2021.

⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 004-14-SCN-CC de 06 de agosto de 2014.

83. Tal como lo ha sostenido esta Corte, las autoridades de la justicia penal ordinaria, en procesos penales que involucren a personas indígenas, están obligadas a aplicar las normas procedimentales e instrumentos internacionales con observancia del principio de interculturalidad y plurinacionalidad.⁴⁷

84. Para tales efectos, es importante considerar que el Convenio 169 de la OIT al igual que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, forman parte del bloque de constitucionalidad, a través del cual se reconoce jerarquía constitucional a normas contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos, que no están incluidas formalmente en el texto de la Constitución, pero que forman parte de aquella por su remisión. De ahí deviene la obligación de las autoridades judiciales y administrativas de observar y respetar las normas contenidas en aquellos.⁴⁸

85. El Convenio 169 de la OIT establece la obligación de considerar las costumbres o el derecho consuetudinario de la comunidad, pueblo o nacionalidad indígena involucrada, al momento de la aplicación de la normativa ordinaria (art. 8.1). Esta obligación es correlativa con el derecho de estos pueblos a conservar sus costumbres e instituciones propias, si no son incompatibles con los derechos humanos (art. 8.2).

86. En relación con las normas referidas, el artículo 9.2 del mencionado Convenio dispone que, *“Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia”*. Además, las autoridades competentes deberán tomar medidas para garantizar que las personas indígenas, *“...puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces”* (art. 12).⁴⁹

87. Asimismo en el marco de la aplicación del derecho penal, el artículo 10 del Convenio 169 de la OIT establece, *“1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales. 2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento”*.

⁴⁷ La Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia No. 004-14-SCN-CC sostuvo que: *“la adopción de este tipo de medidas cautelares de carácter personal devendría en una práctica que atenta sus derechos colectivos, generando un desarraigo de su entorno cultural ante lo cual se conmina a las autoridades competentes a realizar una interpretación acorde con los principios descritos en esta norma del Convenio 169 de la OIT”*.

⁴⁸ Artículos 424, 426 y 11.3 CRE

⁴⁹ En ese mismo sentido, el artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece, *“Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”*.

88. En el caso que nos ocupa se trata de una orden de prisión preventiva, por tanto, las personas procesadas gozan del derecho de la presunción de inocencia, sin que en ningún caso esta medida cautelar pueda ser entendida como una pena anticipada. Sin embargo, el citado artículo 10 del mencionado Convenio es también aplicable al presente caso, pues esta norma establece la obligación de toda autoridad judicial de tener en consideración las costumbres y la cultura de las personas indígenas involucradas en procesos penales y de preferir la imposición de sanciones penales alternativas a la privación de la libertad.

89. Conforme lo señalado, esta Corte considera que si la norma en cita establece que las sanciones privativas de libertad en los casos de los pueblos indígenas son de *última ratio*, con mayor razón lo serán las medidas de aseguramiento como la prisión preventiva (naturaleza cautelar), que tiene características propias como su condicionalidad, está sujeta a la subsistencia de los indicios o elementos de convicción que la motivaron; modificabilidad, puede ser revocada o sustituida por otras medidas cautelares; y, su temporalidad.

90. Las normas analizadas están acordes con lo prescrito en el artículo 57 de la Constitución de la República, que reconoce como derechos colectivos, en favor de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas: “*mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social*”(art. 57.1); así como “*crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*”(art. 57.10).

91. Al respecto, en la sentencia 004-14-SCN-CC, este Organismo sostuvo que las medidas cautelares de carácter personal no son un mecanismo idóneo para solucionar los conflictos existentes entre pueblos en aislamiento voluntario y/o pueblos de reciente contacto, por lo que las autoridades judiciales deberán establecer mecanismos de coordinación y cooperación acordes con la cosmovisión de estos pueblos.⁵⁰

92. En este sentido, la Corte ha sostenido que “*la sanción de privación de la libertad es la última ratio dentro de la configuración del derecho penal hacia pueblos ancestrales, más aún considerando una visión intercultural, conforme lo determina en artículo 10 numeral 2 (Convenio 169). El alejar a los miembros de los pueblos no contactados o de reciente contacto a un entorno social como los centros de rehabilitación social genera una afectación a su relación comunitaria, al separarlos de su entorno social y colectivo*”.⁵¹

93. Esta Corte ha sostenido también que las disposiciones del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) que reconocen la justicia indígena y principios de justicia intercultural, orientan a la efectiva coordinación y cooperación entre la justicia ordinaria y justicia indígena. Estas normas hacen efectivos los principios constitucionales de

⁵⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 004-14-SCN-CC de 06 de agosto de 2014.

⁵¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 004-14-SCN-CC de 06 de agosto de 2014, pág. 28.

interculturalidad y de plurinacionalidad en una dimensión procesal,⁵² y garantizan el derecho al debido proceso.

94. En este caso se debe tener presente que el artículo 344 del COFJ en sus literales b y e, establece como dos de estos principios, la igualdad y la interpretación intercultural, de la siguiente manera:

Art. 344.b: La autoridad tomará las medidas necesarias para garantizar la comprensión de las normas, procedimientos, y consecuencias jurídicas de lo decidido en el proceso en el que intervengan personas y colectividades indígenas. Por lo tanto, dispondrán, entre otras medidas, la intervención procesal de traductores, peritos antropólogos y especialistas en derecho indígena.

Art. 344.e: “En el caso de la comparecencia de personas o colectividades indígenas, al momento de su actuación y decisión judiciales, interpretarán interculturalmente los derechos controvertidos en el litigio.”

95. En suma, en los casos en los que estén involucradas personas indígenas, toda autoridad pública tiene la obligación de realizar una interpretación intercultural para evitar la imposición del derecho ordinario frente al derecho, usos y costumbres de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, previniendo así la vulneración de sus derechos colectivos reconocidos en el ordenamiento jurídico.

96. A fin de lograr lo dicho en el párrafo anterior, la autoridad judicial debe considerar los hechos y circunstancias de cada caso y procurar, como primera alternativa, el diálogo intercultural directo, lo cual puede llevarse a cabo a través de visitas *in situ*, diálogo con autoridades indígenas y la comunidad u otros mecanismos de interrelación que sea pertinentes en el caso bajo su conocimiento.

97. Por otra parte, los peritajes antropológicos y sociológicos o afines, pueden ser medios que posibilitan conocer la otra cultura y una de las varias formas que permiten que las autoridades judiciales realicen una interpretación cultural, así como lograr una justicia dialógica, conforme lo ha señalado esta Corte en la sentencia No. 004-14-SCN-CC. Esto brinda elementos a la autoridad judicial para adoptar las medidas pertinentes en el caso concreto, dependiendo de los elementos comunes o disímiles que la nacionalidad, pueblo o comunidad indígena tiene con respecto a la sociedad mestiza.

98. En todo caso, la interpretación intercultural no puede limitarse a ciertos elementos aislados como la inclusión de un traductor o un peritaje dentro de la causa, reduciéndolo a una mera formalidad. La autoridad judicial debe considerar estos y otros medios como recursos para lograr la comprensión de la otra cultura, privilegiando los que hagan posible el diálogo intercultural directo. Entre tales medios pueden considerarse visitas a la respectiva comunidad indígena por parte del juez, jueza o corte, diálogos con las autoridades indígenas, sabios y/o ancianos, mesas de diálogo, audiencias, peritajes, uso de material bibliográfico, documental o audiovisual con calidad investigativa y

⁵² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 134-13-EP/21, párr. 39.

académica que permitan realizar esta interpretación, siempre dando preferencia a las partes del conflicto. Esto deberá ser examinado por la autoridad judicial competente según las circunstancias del caso en concreto, buscando alcanzar un auténtico conocimiento y entendimiento intercultural.

99. Bajo estas consideraciones, esta Corte concluye que en los procesos de garantías jurisdiccionales, y en el caso concreto, en el hábeas corpus las autoridades judiciales están obligadas a realizar una interpretación intercultural en los casos en que se deba decidir sobre derechos de personas, pueblos, comunidades o nacionalidades indígenas. Para este fin, la autoridad judicial empleará los medios más adecuados según el caso concreto, a la luz de los parámetros constitucionales, instrumentos internacionales de derechos humanos y los criterios que se desarrollan en la jurisprudencia constitucional.

IV.3. LA LIBERTAD DE LOS MIEMBROS DE PUEBLOS INDÍGENAS DE RECIENTE CONTACTO

100. En el hábeas corpus bajo revisión se recalca en la demanda que los indígenas waorani privados de libertad “*son hombres que nacieron libres y su hábitat natural es la selva*”. En la demanda se detalla la significación y consecuencias específicas que la privación de libertad tuvo para los indígenas waorani, considerando su cultura y vínculo con la naturaleza y su comunidad. Por tal razón era imperativo para los jueces desarrollar una interpretación intercultural que les permitiera entender dichas consecuencias desde la perspectiva de la cultura de los propios privados de libertad y de sus comunidades. En tal virtud, la Corte procede a realizar dicha interpretación intercultural sobre la privación de libertad a efectos de determinar si ésta fue ilegal, arbitraria o ilegítima.

3.1 Perspectiva intercultural de la libertad

101. La categoría de *pueblo indígena de reciente contacto* cobra relevancia constitucional en este análisis, en la medida en que existen pueblos, como la nacionalidad Waorani, para quienes la normativa e instituciones jurídicas ordinarias no han sido parte de su configuración social e histórica sino hasta hace algunas décadas, y por tanto, están regidos de forma prominente por su cultura, autoridades y normas propias. Esto determina una diferencia respecto de otras comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador que mantienen una mayor interrelación con la cultura occidental y por tanto, con el Estado, sus instituciones y normativa, sin que eso signifique dejar de lado su cultura, autoridades y normas propias.

102. Desde los principios constitucionales de interculturalidad y plurinacionalidad, este hecho no puede pasar desapercibido pues, obliga a comprender que el grado de contacto de un pueblo indígena con la sociedad mestiza-occidental es determinante respecto de la comprensión de las normas e instituciones jurídicas ordinarias por parte de dichos pueblos y del respeto a las prácticas de su derecho, costumbres y autoridades por parte del Estado.

103. En el caso bajo análisis se observa que la comprensión y efectos de la privación de libertad sobre quienes integran la nacionalidad Waorani está estrechamente vinculada a su condición de pueblo de reciente contacto y al nivel de interrelación que mantienen con la sociedad mestiza occidental. Así, los informes periciales confirman que la privación de libertad es una práctica ajena a la cultura y normas propias de la nacionalidad Waorani y quebranta su filosofía y costumbres:

*“La privación de libertad no representa una solución a conflictos generados por la ruptura del orden social, y lleva a que estos no sean resueltos en el marco de la cultura sino en el de otra cultura. (...) La detención rompe la institucionalidad, costumbres, y filosofías de los pueblos y nacionalidades indígenas; más aún en casos en donde se encuentran implicados miembros de pueblos de reciente contacto, que se ven sometidos a condiciones en donde se homogeniza la atención y los servicios”.*⁵³

104. Por otra parte, el código o *ethos* guerrero que, como se ha dicho, es una norma de conducta que persiste en la sociedad Waorani, conlleva una actuación a la que están obligados grupalmente como respuesta ante un ataque, riesgo o amenaza que involucra a toda la familia o comunidad, es decir, no se trata de una decisión individual aislada, sino del cumplimiento de un deber arraigado históricamente en su cultura.⁵⁴ Por tanto, la privación de libertad, propia del sistema jurídico occidental, no está contemplada como una consecuencia que podía derivarse de la ejecución de un acto realizado en cumplimiento al código guerrero.

105. No obstante, el grado de contacto con la sociedad mestiza occidental es variable y dinámico, posibilitando también modificaciones culturales de unas generaciones a otras. En relación al código guerrero, este se habría modificado dentro de la cultura Waorani, siendo las generaciones antiguas las que más lo respetaban y cumplían. Sin embargo, según la información proporcionada por los peritajes y corroborada en la audiencia realizada por esta Corte, desde la tercera generación posterior al contacto se ha matizado el cumplimiento de esa norma social sin que esto implique su eliminación.⁵⁵

106. De igual manera, respecto a la percepción sobre la privación de libertad existiría una variación cultural generacional, tal como señala Gilberto Nenkimo: *“Los jóvenes que fueron ya a la universidad, si fueran detenidos de esta manera. Ellos podrían entender que es negativo. Pero en el caso de ellos (por quienes se propuso el hábeas corpus), fue muy negativa. Porque yo puedo entender las leyes, pero mi papá no va a*

⁵³ Roberto Narváez, Peritaje de Antropología Jurídica,

⁵⁴ La antropóloga Kati Álvarez representante del Colectivo de Antropólogas y de la Fundación Labaka en la audiencia realizada el 15 de abril de 2021 por esta Corte señaló: *“Las decisiones para realizar las incursiones en guerra suelen ser tomadas cuando el grupo atacante se siente amenazado por la palabra, la enfermedad o la muerte. La cual implica un riesgo para toda la familia y no solo individual, por la relación y función social de la sangre.”*

⁵⁵ Gilberto Nenkimo, presidente de la NAWA en la audiencia realizada el 15 de abril por esta Corte señaló: *“Hay diferentes generaciones. La generación más violenta es de mis abuelos; la segunda generación, que es menos violenta, es la de mis padres; y luego tenemos una tercera generación, que en un ochenta por ciento, acepta las cosas del occidente pero no garantizo que todos entienden porque mayormente pasan en el territorio”.* Los privados de libertad, al momento de los hechos se encontrarían entre los 38 y 42 años.

*entender. Él viene a la ciudad y no va a entender un semáforo, es decir, algo que está indicando que no debe pasar, él solo va a venir y cruzar, porque así es en la selva. No hay nada que me diga que debo esperar”.*⁵⁶

107. Como se afirma en el informe pericial, para las personas mayores waorani un centro de privación de libertad es considerado como un lugar en el que la vida se suspende o muere. El informe pericial de Roberto Narváez, señala “[p]ara los ancianos, que pasaron del aislamiento al contacto, el mundo de la cárcel es un lugar donde se muere, ellos piensan que al entrar se muere”.⁵⁷

108. Es así que, conforme al peritaje, la extrañeza de la privación de la libertad para la cultura Waorani determina que esta sea percibida de forma diferente en virtud de su cosmovisión, y además que esta percepción varíe en función de la diferencia generacional y el grado de contacto con la sociedad mestiza occidental. No obstante, estos cambios culturales que se verifican en las nuevas generaciones por la interacción con la sociedad mestiza occidental no excluyen a los miembros de la nacionalidad Waorani de su condición de pueblo indígena de reciente contacto, para quienes en general la noción de privación de libertad es contraria a su costumbre.

109. Además del sentido de *suspensión de la vida*, también hay una preocupación por la degradación que puede afectar a la persona privada de libertad. Dentro de la comunidad es importante que la persona se encuentre activa y trabajando, de tal modo que las sanciones dentro la cultura Waorani son comprendidas como la intensificación de sus labores. Por el contrario, la privación de libertad se percibe como una forma de inactividad que no corrige, sino que los hace proclives a adoptar hábitos que no son propios de su cultura y que van en detrimento de sus valores.

110. En relación a lo dicho, una de las pericias efectuadas en esta causa recoge el siguiente fragmento que es parte de una entrevista realizada a una líder mujer waorani:

*“Me recuerdo, yo estaba en el Coca, yo entré ahí (al Centro de Detención), y me dijeron: aquí estamos sentados, nada que hacer, comida suficiente, no pasa nada, y algo para hacer es solo dormir, para hacer gordo, nada más. ¿Estás bien así? Si estamos bien. Cárcel no es solución, sino trabajo. Waorani estaba tomando trago, y decía que no pasa nada, pasa sentado todo el día viendo jugar vóley, todo el día va a estar durmiendo, pasa acostado. No pasa nada”.*⁵⁸

111. Es necesario entender que la construcción del individuo en la cultura Waorani no puede escindirse de las funciones y relaciones sociales comunitarias,⁵⁹ a diferencia de la

⁵⁶ Gilberto Nenkimo, presidente de la NAWE en la audiencia realizada el 15 de abril por esta Corte.

⁵⁷ Entrevista realizada a Gilberto Nenkimo, presidente NAWE, septiembre 2020, realizada por Roberto Narváez Collaguazo, Informe pericial dentro de la causa 112-14-JH, pág. 108.

⁵⁸ Entrevista realizada a Omairi Ima, dirigente de mujer AMWAE, agosto 2020, realizada por Roberto Narváez Collaguazo, Informe pericial dentro de la causa 112-14-JH, pág. 108.

⁵⁹ La antropóloga Kati Álvarez representante del Colectivo de Antropólogas y de la Fundación Labaka en la audiencia realizada el 15 de abril de 2021 por esta Corte señaló: “la construcción de individuo está compuesta por funciones y relaciones sociales (sangre, comida conocimiento y articulaciones) la

construcción occidental en la que los límites del individuo encuentran mayor definición respecto del entorno social. En esa medida, la orden de privación de libertad en el caso bajo análisis tuvo consecuencias individuales para los detenidos, pero también trajo significativas repercusiones en sus comunidades.

112. En la dimensión individual, la orden de prisión preventiva supuso la restricción a la libertad ambulatoria y, por tanto, la imposibilidad de participar y beneficiarse de la vida comunitaria y estar impedidos de acceder al territorio ancestral en el que habitan las comunidades waorani, elementos vitales para su existencia y desarrollo personal dentro de su propia cultura, que como se explicará, repercutieron significativamente en su integridad personal.⁶⁰

113. Esta articulación de lo individual y lo colectivo se observa cuando los individuos son separados de su territorio ancestral por cuanto este constituye el espacio geográfico en el cual desarrollan las actividades que reproducen su cultura y aseguran su existencia, permitiéndoles obtener los beneficios que el territorio les provee, tales como alimentos, plantas medicinales y agua, en una estrecha interrelación con el ecosistema. Si los individuos de las comunidades waorani son separados de su territorio, automáticamente son privados de manera radical del acceso a los elementos básicos que son necesarios para su vida y a la relación simbólica que es gravitante en su existencia acorde a su cultura. Sobre este aspecto se profundizará al analizar el derecho a la integridad personal.

114. Desde la dimensión colectiva, para las comunidades significó la pérdida de individuos que cumplan con las funciones sociales asignadas para el sostenimiento grupal. Este hecho, de acuerdo a lo expresado en la audiencia pública, habría traído una resonancia particular para las esposas, hijos y otros familiares de quienes estuvieron privados de libertad, pues los hombres en la cultura Waorani protegen y proveen sustento a la familia. En ese sentido, la privación de libertad generó sufrimiento a las familias, en particular una percepción de desprotección a los niños y niñas, debido a la ausencia y la incomunicación pues el centro de privación de libertad se encontraba distante.

115. Es así que los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no se oponen, sino que se complementan e interrelacionan estrechamente con los derechos individuales, que la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen. Los derechos colectivos se articulan con los derechos individuales por cuanto los grupos humanos que son sus titulares están conformados precisamente por individuos plenamente identificables. Por tanto, los derechos colectivos crean condiciones para el ejercicio de derechos individuales, como el derecho a la libertad de expresión, al libre desarrollo de la personalidad o a participar en la vida

personalidad individual depende de las transacciones constantes con otros seres humanos, no humanos, divinidades y la naturaleza. Las relaciones y las funciones socioculturales, dependen de la edad y el género.”

⁶⁰ *Ibíd.*

cultural de la comunidad.⁶¹ De tal manera, un hecho como la privación de libertad para los miembros de pueblos de reciente contacto repercute necesariamente en una dimensión individual y a la vez colectiva.

116. Así, otro efecto de alcance comunitario que tuvo como consecuencia la privación de libertad individual y que merece particular atención es que esta pudo desencadenar nuevos hechos de venganza y violencia:

*“Luego del encarcelamiento. Habíamos intermediado, había intermediado con la comunidad para poder tener comunicación, porque sino iba a escalar en violencia. No dirigida a los jueces, sino posiblemente a personal de las empresas petroleras. Porque en el mundo waorani, no se culpa al que es directo. Sino en el mundo waorani, la venganza es demostrar que yo estoy aquí. Se puede tomar la lanza y matar a alguien porque mi familia está detenida. En este caso las personas de las empresas son del mundo cowuri”.*⁶²

117. Para los miembros de nacionalidad Waorani, principalmente para quienes forman parte de las generaciones más antiguas, la privación de la libertad de sus miembros puede ser considerada como una amenaza o riesgo proveniente de personas ajenas a sus comunidades (*cowuri*). Ante esta amenaza podría activarse el código guerrero y cobrar venganza para su liberación, acciones que podrían estar dirigidas a cualquier persona que sea considerada como parte de esa amenaza, pues como se ha indicado existe una escasa comprensión del sistema jurídico ordinario.

118. Cabe señalar que las relaciones entre el sistema jurídico ordinario y el derecho propio de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no son homogéneas y responden, en cada caso, a sus procesos sociales e históricos. Por ello, si bien la privación de la libertad es una medida prevista por la normativa penal en el sistema jurídico ordinario, en el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, esta no siempre es comprendida y asumida como una respuesta adecuada o consecuencia lógica ante la infracción de una norma.

119. En el caso bajo análisis, se observa que la privación de libertad es ajena al derecho propio de la nacionalidad Waorani y que su uso sobre los miembros de esa nacionalidad generó repercusiones, individuales y colectivas, que podrían llegar a contradecir los mismos fines previstos por el sistema jurídico ordinario, pudieron agudizar la conflictividad en la zona y poner en riesgo a todos los habitantes de la localidad. Por lo tanto, esta Corte con base en los parámetros constitucionales e instrumentos internacionales revisados, concluye que en el caso de *pueblos indígenas de reciente contacto*, la excepcionalidad de la medida privativa de libertad a la que se hace referencia en el párrafo anterior, se ve revestida de un resguardo especial.

⁶¹ Estos derechos se encuentran reconocidos en los artículos 23 y numerales 2, 5, 6 del artículo 66 de la Constitución.

⁶² Comparecencia de Gilberto Nenkimo, presidente de la NAWA en la audiencia realizada por esta Corte el 15 de abril de 2021.

120. A efectos de la comprensión y aplicación de los parámetros que se desarrollan en esta sentencia, esta Corte aclara que estos son elaborados con base en los derechos reconocidos a las comunidades pueblos y nacionalidades indígenas y de manera particular respecto de aquellos específicos contemplados para pueblos *de reciente contacto y en aislamiento*. Bajo estos parámetros, este Organismo procede a analizar la actuación de la autoridad judicial que conoció el hábeas corpus bajo revisión.

3.2 La libertad en el hábeas corpus bajo análisis

121. En la demanda de hábeas corpus presentada en favor de los siete miembros de la comunidad waorani Dikaro, se indica: *“para ellos la privación de libertad es un castigo que les ocasiona quebrantamiento en su condición física y psicológica, a tal punto de poner en riesgo su vida; esto porque son hombres que nacieron libres en la selva, porque su habita (sic) es la naturaleza con todas sus bondades, que les permite vivir y alimentándose de frutos silvestres, productos como la yuca, plátano, camote, la carne y pescado que ellos cazan para su alimentación, se lo sirven sin condimentos y colorantes y la chicha de yuca y chonta que beben para mantener unida a la familia”*.

122. En el considerando tercero de la sentencia de hábeas corpus dictada por el Tribunal de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Orellana, el referido Tribunal deja constancia que el abogado defensor en la audiencia de hábeas corpus indicó que los accionantes, *“...no entienden cuándo empieza y termina su pasantía (sic) en dicho centro (carcelario), mientras que los demás internos si lo conocen. Que la prisión preventiva es de carácter excepcional, que al no adoptarse medidas alternativas se ha violentado sus derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas, entre ellos de mantenerse libres”*.

123. No obstante lo dicho, en el considerando quinto, el Tribunal señala que los accionantes, tanto por escrito como en la audiencia pública de hábeas corpus, han sostenido que, *“...la acción no es por la privación de libertad arbitraria, ilegal e ilegítima; sin embargo han solicitado: 1.-La libertad de los ciudadanos Waoranis, que es contradictorio a sus planteamientos; 2.-Por considerar que la prisión preventiva es de carácter excepcional solicitan la aplicación de medidas alternativas, cuyo trámite se encuentra previsto en los Art.159 y 160 del Código de Procedimiento Penal, por consiguiente la vía constitucional no es la adecuada y, 3.-la protección de la vida e integridad física de las personas privadas de la libertad; por consiguiente este último planteamiento será materia de análisis”*.

124. De lo transcrito esta Corte observa que, si bien los accionantes no alegaron expresamente la violación de la libertad por orden ilegal, ilegítima y arbitraria, existe un estrecho vínculo entre estas definiciones y los derechos alegados como vulnerados, que son objeto de esta garantía jurisdiccional: libertad, vida, integridad personal y salud. En relación a la afectación a la libertad, los accionantes consideraron que la orden de prisión preventiva dictada en su contra vulneró sus derechos colectivos y era culturalmente incompatible con sus costumbres y modos de vida.

125. Atendiendo al cargo referente a la afectación a la libertad de los accionantes, esta Corte observa que el Tribunal que conoció esta garantía constitucional debía analizar si la orden de prisión preventiva dictada en su contra era ilegal, ilegítima o arbitraria. No obstante, el Tribunal que conoció esta garantía constitucional, ignoró dicho cargo.

126. En esa línea, esta Corte ha sostenido que, “*Los derechos que se protegen mediante esta garantía hacen necesario que –cuando sea alegado o cuando las circunstancias lo requieran– los jueces analicen la totalidad de la detención y las condiciones actuales en las cuales se encuentra la persona privada de libertad*”.⁶³ Esto es, la autoridad judicial está obligada a realizar un control de lo actuado respecto a la orden de privación de libertad y las condiciones bajo las cuales se cumple, hasta el momento de la presentación de la acción de habeas corpus.

127. Por esta razón, la Corte Constitucional reprocha la omisión del inferior y atendiendo al cargo de vulneración a la libertad ambulatoria desde una perspectiva intercultural, procede a analizar si la orden de privación fue ilegal y/o arbitraria.⁶⁴

3.2.1 Sobre la legalidad de la orden de prisión preventiva

128. Respecto a la legalidad de la orden de prisión preventiva, esta Corte, en la sentencia No. 207-11-JH/20, estableció que la privación ilegal de la libertad ocurre cuando, “*...es ejecutada en contravención a los mandatos expresos de las normas que componen el ordenamiento jurídico*”.⁶⁵ Por tanto, será legal cuando la privación de la libertad se haya producido observando las condiciones y requisitos previstos en la Constitución y la ley.

129. En este caso, el Tribunal que conoció esta garantía debía verificar si la orden de privación de libertad fue dictada en conformidad con el ordenamiento jurídico. En la audiencia de formulación de cargos, el juez de la causa penal dictó la prisión preventiva en razón de que:

⁶³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 207-11-JH/20, párr. 32. En ese sentido, en la sentencia 365-18-JH/21 la Corte Constitucional dejó claro que todo juzgador que conoce un hábeas corpus debe realizar un examen integral de la privación de la libertad del accionante, es decir, analizar si la medida privativa de libertad es ilegal, ilegítima o arbitraria, así como la posible vulneración de los derechos conexos. Esta Corte ha sostenido además que, “*...una medida de privación de la libertad que en un inicio era constitucional, puede convertirse en ilegal, arbitraria o ilegítima, o ser implementada en condiciones que amenacen o violen los derechos a la vida o integridad de la persona*” (Sentencia No. 207-11-JH/20).

⁶⁴ Sobre la privación de la libertad ilegítima, en la sentencia No. 247-17-SEP-CC, la Corte Constitucional la definió como, “*aquella ordenada o ejecutada por quien no tiene potestad o competencia para ello*”. No obstante, esta Corte sostuvo que dicha definición, “*...no provee un criterio distinto que la diferencia de las otras dos figuras (ilegalidad y arbitrariedad), por cuanto una privación de libertad ordenada por quien no tiene competencia para ello será automáticamente ilegal y arbitraria*” (Sentencia No. 207-11-JH/20, párr. 43). Por tanto esta Corte no entrará al análisis particular de esta figura, por estar incluida en las secciones posteriores.

⁶⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 207-11-JH/20, párr. 35.

“...existen indicios claros y suficientes sobre la existencia de la infracción, indicios claros y precisos de que los ahora procesados tienen participación en el hecho investigado, el delito que nos ocupa es sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, tomando en consideración las circunstancias de la infracción la alarma causada a nivel nacional por este delito, constituyen indicios suficientes para dictar esta medida consecuentemente siendo insuficientes cualesquier medida alternativa a fin de que los procesados comparezca a juicio, se asegure el derecho de las víctimas a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones y para el cumplimiento de la pena; además la Constitución de la República en su artículo 57 a continuación del numeral 21 garantiza la vida y la voluntad de permanecer en aislamiento y precautelar la observancia de sus derechos”.⁶⁶

130. De lo transcrito, esta Corte observa que el referido juez entre otras consideraciones, justificó su decisión de dictar la orden de prisión preventiva en contra de los accionantes en la obligación constitucional de garantizar la vida y la voluntad de los pueblos en aislamiento voluntario de permanecer en tal situación y precautelar sus derechos. Al respecto, en el peritaje realizado por el perito Narváez se indica, *“...no existía una actuación estatal que limite la amenaza que representaban los procesados, con sus ingresos al territorio PIA, la actuación judicial se estableció como una alternativa, que no consideró espacios adecuados de comprensión de la diversidad cultural”*.⁶² En suma, la orden de prisión preventiva fue utilizada como medida de protección en favor de los pueblos en aislamiento voluntario, y como forma de supuestamente evitar mayores niveles de violencia y conflicto en el territorio del Yasuní, frente a la falta de acciones estatales.

131. Acorde con el artículo 77, numeral 1 de la Constitución, la prisión preventiva no tiene como fin ser una medida de protección en favor de las víctimas del proceso penal, sino que busca, *“...garantizar la comparecencia de la persona procesada o acusada al proceso penal, el derecho de la víctima a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y el cumplimiento de la pena”*. En esa misma línea, el artículo 167 del Código de Procedimiento Penal, vigente a la época, preveía como fines de esta medida cautelar, *“la comparecencia del procesado o acusado al proceso o para asegurar el cumplimiento de la pena”*.

132. Esta Corte advierte además que, según fue analizado por la Corte Constitucional en la consulta de norma No. 004-14-SCN-CC que formuló el juez que conoció la causa penal, la prisión preventiva no era un mecanismo idóneo para solucionar conflictos existentes entre comunidades indígenas no contactadas y de reciente contacto.

133. Al respecto, esta Corte no puede abstraerse del contexto en el que se dictó la prisión preventiva y de la realidad sociocultural existente en esta zona, en la que aún se encuentra latente la conflictividad conforme se ha revisado en los peritajes. Sin embargo, como se expone más adelante, esta realidad exige acciones estatales estructurales coordinadas y adecuadas para detener la conflictividad y así evitar vulneraciones a los derechos de los pueblos en aislamiento en el Yasuní. Por tanto, las

⁶⁶ Información obtenida del SATJE.

medidas privativas de libertad como respuesta coyuntural para prevenir dicha conflictividad no resultan adecuadas a los parámetros constitucionales.

134. En consecuencia, cuando el juez de la causa penal dictó la prisión preventiva con otros fines, que no se encuentran establecidos ni en la Constitución ni en la ley, provocó la ilegalidad de la medida, sin que esto haya sido observado por el Tribunal que conoció el hábeas corpus.

3.2.2 Sobre la arbitrariedad de la orden de prisión preventiva

135. Respecto a si la orden de prisión preventiva es arbitraria, esta Corte siguiendo lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”), ha sostenido que una privación de la libertades arbitraria “*cuando se ha realizado utilizando causas y métodos que puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos humanos del individuo, aunque se haya realizado en cumplimiento de las normas legales*”⁶⁷. Según este Organismo, estos casos son: cuando no es posible invocar sustento legal que justifique la privación de la libertad; si es incompatible con derechos constitucionales; si la privación de la libertad es el resultado del ejercicio de derechos constitucionales, si es producto de una grave vulneración de derechos y garantías relativas al debido proceso o si se fundamenta en motivos discriminatorios.⁶⁸

136. En esa línea, la Corte IDH ha señalado también que, “*cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente para disponerla o mantenerla será arbitraria y, por tanto, violará el artículo 7.3 de la Convención*”.⁶⁹

137. De las definiciones expuestas, y siendo las personas procesadas miembros de pueblos de reciente contacto, los elementos sobre los que se va a hacer el análisis de la arbitrariedad son: **a) interpretación intercultural de las normas aplicables y comprensión intercultural; b) falta de motivación y c) medidas cautelares con perspectiva intercultural.**

a) interpretación intercultural de las normas aplicables y comprensión intercultural

138. El análisis de la privación de la libertad, debe necesariamente tener un carácter intercultural y en el caso de miembros de pueblos de reciente contacto, este análisis exige especial atención. Esto implica que la autoridad judicial que conoce la acción de hábeas corpus verifique la *comprensión intercultural*.

139. La comprensión intercultural, debe ocurrir en dos vías. La primera, respecto de las personas procesadas, verificando si aquellas comprendieron la institución occidental de la prisión preventiva para lo cual, el juez de la causa debió adoptar las medidas necesarias para que, desde los elementos culturales y la cosmovisión waorani, hacer comprensibles los motivos, fines y efectos de la prisión preventiva. Y la segunda,

⁶⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 207-11-JH/20, párr.83.

⁶⁸ *Ibíd*, párr.83.

⁶⁹ Corte IDH, *Caso Pollo Rivera y otros vs. Perú*, Sentencia de 21 de octubre de 2016.

respecto del juez de la causa penal, constatando si aquel realizó todos los esfuerzos para comprender la cultura, costumbres y el derecho waorani, y desde dicha comprensión valoró la pertinencia de la privación de libertad como medida cautelar.

140. Conforme a lo señalado, la autoridad judicial que conoce el hábeas corpus debe verificar si la información de la detención, y de los derechos de las personas indígenas detenidas, les fueron comunicados en la lengua propia y en lenguaje sencillo (art. 77.7.a CRE). Además, debe examinar que en la audiencia en la que se dictó la orden de privación de la libertad, dentro del proceso penal, el juez de la causa haya provisto de traductores a las personas procesadas, en caso de hacer falta, y de peritajes antropológicos, sociológicos, u otras fuentes que permitan que las decisiones emitidas por las autoridades competentes sean interpretadas interculturalmente.

141. En el caso concreto, en la audiencia de formulación de cargos en la que se dictó la orden de prisión preventiva en contra de los accionantes, su abogado defensor alegó que, *“...su presencia (de los procesados) en esta audiencia ha sido bajo orden de detención sin que se les haya indicado si son sospechosos del delito o simplemente vienen a dar una versión respecto de un hecho que es materia de la investigación, de haberles ilustrado de este derecho a la defensa los defensores hubieran tenido el tiempo suficiente para preparar la defensa revisando las más de 2200 fs. de las que se compone hasta este momento el expediente indagatorio”*.⁷⁰

142. Esto fue corroborado con el peritaje realizado en esta causa de revisión. En el informe pericial se indica que se empleó el idioma de los procesados para la toma de declaraciones y que en el proceso existieron traductores del wao terero al castellano. Al respecto, el perito señala: *“uno de los aspectos que tuvo importantes limitaciones fue el relacionado con el idioma waorani, y la comunicación en su propio idioma a los waorani procesados por el ataque de una familia en aislamiento...para casos de diversidad cultural debe considerarse la incorporación de un intérprete cultural, cuya función no es la traducción, sino lograr la comprensión sobre el proceso, para que de esta manera se cumplan las garantías constitucionales de acceso a la justicia y derecho a la defensa”*.⁷¹

143. En ese mismo sentido, en la audiencia convocada por esta Corte, Gilberto Nenkimo, presidente NAWA manifestó, *“el Estado hizo una falta de comunicación ahí para explicar bien como fue. Lo peor fue que después de que les detuvieron hicieron la audiencia. Esta parte fue bien confusa. Cómo es posible que les agarraron sin que haya una boleta de captura. Los waorani dijeron nos cogieron por coger, entonces vamos a coger las lanzas y cruzarnos hasta otro lado del río Napo, irnos a matar y sacar a la gente de la cárcel. Imagínese la magnitud de lo que se contemplaba”*.

144. Más aún, si bien para esta audiencia se contaba con peritajes antropológicos jurídicos, estos no fueron considerados por el juez de la causa. A los procesados

⁷⁰ Información obtenida del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (en adelante SATJE)

⁷¹ Informe pericial elaborado por el perito Roberto Narváez, dentro de la causa 112-14-JH, pág. 111.

también se les proveyó de traductores del waoterero al castellano. Sin embargo, de lo analizado, aquellos no contaron con una comprensión efectiva de su detención ni posteriormente de la audiencia de formulación de cargos, lo cual impidió que entiendan los fines y las consecuencias de dichas diligencias. Todo lo cual vulneró el artículo 12 del Convenio de la OIT y el artículo 344.b) del COFJ que exigen que las autoridades judiciales tomen todas las medidas necesarias para garantizar que las personas indígenas puedan comprender las normas, procedimientos legales y consecuencias jurídicas dentro del sistema ordinario. Esto sin perjuicio de la obligación que también tienen las y los abogados defensores de explicar las etapas procesales a sus patrocinados y asegurar su comprensión.

145. En suma, la orden de prisión preventiva dictada en contra de miembros de los pueblos de reciente contacto, fue dictada incumpliendo la obligación de toda autoridad judicial de desarrollar una interpretación intercultural al momento de aplicar el derecho ordinario. Tampoco previo a la audiencia de formulación de cargos ni durante dicha audiencia se adoptó algún procedimiento que permita abrir un diálogo intercultural, fundado en el conocimiento de la cultura wao. Todo ello impidió alcanzar una comprensión intercultural de las normas y provocó que la privación de libertad de los accionantes sea arbitraria, sin que aquello sea observado por el Tribunal que conoció la acción de hábeas corpus.

146. Adicionalmente, esta Corte señala que para alcanzar una interpretación y comprensión intercultural se requiere de una adecuada *coordinación y diálogo* entre la justicia ordinaria y las autoridades indígenas wao. Al respecto, el informe del perito Narváez da cuenta de cuatro casos en los cuales fueron procesados penalmente waorani de distintos poblados. Estos casos tuvieron diferentes abordajes desde la justicia ordinaria. Unos casos tuvieron un enfoque culturalista esencialista “*basado en un uso interesado del multiculturalismo*”,⁷² que generó impunidad al justificar mediante el relativismo cultural cualquier acción. En otros, las autoridades aplicaron la justicia ordinaria sin interpretación intercultural ni coordinación alguna con autoridades de la justicia indígena.⁷³

⁷² Informe pericial elaborado por el perito Roberto Narváez, dentro de la causa 112-14-JH, págs. 40.

⁷³ En el primer caso, masacre waorani de Baihuairi contra familias en aislamiento (2003), no se inició el proceso penal y los líderes indígenas, “... *se basaron en un uso interesado del multiculturalismo*”. En el segundo caso, presunto delito de asesinato de waorani del poblado de Bataboro (2014): la prisión preventiva de libertad de la mujer waorani, “...*afectó también a los otros tres waorani vinculados en el hecho que fueron considerados como prófugos, y no acudieron a la Audiencia de juzgamiento*”. En el tercer caso, tentativa de homicidio (2015): Se inició por delito de sabotaje y terrorismo en contra de varios indígenas waorani del poblado de Tihuino. Los procesados al, “*reconocer*” el delito, fueron sentenciados a 4 meses de prisión y 8 meses de trabajo comunitario, el cual consistía en la limpieza del pozo petrolero Cachiyaku, en la infraestructura privada de la empresa, además del pago individual de reparación integral a las víctimas de 2 remuneraciones básicas unificadas en favor de 6 militares afectados con los hechos. En el cuarto caso, transporte de piezas de cacería delitos contra la flora y fauna silvestre (2018): La sentencia ratificó el estado de inocencia del procesado, ya que el biólogo del Ministerio del Ambiente que participó en la detención de la persona waorani, y que identifica la especie cazada como una especie en peligro de extinción no era perito acreditado, ni se realizó sorteo de perito lo que vulneró el artículo 511 numeral 8 del COIP. Informe pericial elaborado por el perito Roberto Narváez, dentro de la causa 112-14-JH, págs. 37 a 49.

147. En el caso penal motivo de la acción de hábeas corpus que se analiza, al inicio del proceso penal, *“no existieron espacios donde se plantee la incorporación del derecho consuetudinario...tampoco existió solicitud alguna de declinación de competencia...esto tuvo relación con la sentencia que emitió la Corte Constitucional en el denominado caso La Cocha...tampoco abrió la discusión a ...la construcción de un espacio en el que participen las autoridades de los pueblos y nacionalidades indígenas, quienes pudiesen aportar tanto a la comprensión del caso como a dar líneas de sanciones”*.⁷⁴

148. En la etapa de juicio del proceso penal, motivo de la acción de hábeas corpus, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana, abrió un diálogo con los pikenanis (ancianos-sabios) de la nacionalidad indígena Waorani de reciente contacto, para la imposición de la sanción con carácter intercultural. En la denominada, *“Acta de diligencia de imposición de pena con visión intercultural desde la cosmovisión de la nacionalidad indígena waorani de reciente contacto”*,⁷⁵ se indica que con fecha 07 de Agosto del 2019, se desarrolló el diálogo entre el Tribunal con diferentes actores pikenanis pertenecientes a la nacionalidad indígena Waorani de reciente contacto, quienes designaron al pikenani Tementa Nenquihui para, *“...exponer las penas que deberían aplicarse a los infractores”*, producto de lo cual el Tribunal de Garantías Penales impuso a los sentenciados, sanciones no privativas de libertad con carácter intercultural.

149. Si bien no corresponde a esta Corte analizar la forma en la que se resolvió la imposición de las sanciones en la causa penal, con lo expuesto se pretende únicamente destacar la apertura al diálogo entre el Tribunal de Garantías Penales y los pikenanis, el cual debía generarse al inicio de la causa penal, previo a adoptar cualquier medida cautelar en contra de las personas indígenas procesadas. Esto implicaba contar con espacios en territorio Wao que permitan la participación activa de los pikenanis y autoridades waorani de las diferentes organizaciones, quienes a través del establecimiento de compromisos y acuerdos con las autoridades judiciales, garanticen la presencia de las personas procesadas al proceso, y la adopción de medidas alternativas a la prisión preventiva con carácter intercultural.

150. Como fue señalado anteriormente en esta sentencia, las formas o procedimientos que se utilicen para dar paso a un diálogo intercultural siempre deberán ser en condiciones de igualdad y de doble vía, decididas caso a caso, dentro de un marco de adaptación, y experimentación, pero además de respeto de la autonomía indígena y diferencias culturales, tomando como punto de partida las formas de coordinación y cooperación que se han ido generando.

151. En el caso de los pueblos de reciente contacto, para garantizar la igualdad y doble vía del diálogo intercultural, este debe desarrollarse en territorio a fin de que puedan participar las autoridades tradicionales y otras autoridades waorani, caso contrario si se

⁷⁴ Informe pericial elaborado por el perito Roberto Narváez, pág. 82.

⁷⁵ Información obtenida del SATJE.

lo hace en un medio urbano, al ser ajeno sobre todo a las autoridades tradicionales, no se garantiza su participación. Además se debe proveer de traductores, y contar con alguna de las fuentes, que permitan una interpretación y comprensión intercultural de las normas y los hechos del caso, así como de las diligencias judiciales que se vayan a realizar.

152. En el marco de una justicia dialógica intercultural, esta Corte concluye que la comunidad indígena wao y sus autoridades debían ser escuchadas y se debió coordinar con ellas oportunamente las medidas cautelares a adoptarse para garantizar la comparecencia de las personas procesadas al proceso penal, el derecho de la víctima a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y el cumplimiento de la pena.⁷⁶ En el caso concreto, la ausencia de un diálogo intercultural previo a dictarse la prisión preventiva aunó a que esta medida cautelar sea arbitraria.

b) falta de motivación de la prisión preventiva

153. Siguiendo con el análisis de la arbitrariedad de la orden de prisión preventiva, es indispensable precisar que en el caso concreto, no se trataba de un juicio o proceso común sino, como se ha dicho, necesariamente intercultural. Este carácter intercultural del juicio, en efecto, es determinante para la justificación de la medida cautelar privativa de libertad para garantizar la comparecencia de los procesados a juicio, lo cual exige una carga argumentativa mayor justificando el uso de la prisión preventiva, teniendo en cuenta su pertenencia a una comunidad, pueblo o nacionalidad, con especial énfasis si se trata de un pueblo de reciente contacto, como el caso que nos ocupa.

154. En la audiencia de formulación de cargos, el fiscal de la causa fundamentó su pedido de prisión preventiva en que los accionantes no habían prestado algún tipo de justificación en cuanto a arraigo social, laboral, familiar. Además, que su domicilio estaba localizado en la comunidad de Dikaro y Yarentaro de difícil acceso, lo cual imposibilitaba un adecuado control sobre cualquier medida alternativa a la prisión preventiva por parte de la autoridad de justicia ordinaria. También que los procesados podrían en cualquier momento en caso que se dicte una medida distinta a la prisión preventiva internarse en la selva definitivamente, imposibilitando su comparecencia al proceso penal.⁷⁷

155. De lo expuesto, la motivación del pedido de prisión preventiva realizada por el fiscal carece de toda consideración intercultural. Por el contrario, el fiscal de la causa fundamentó la necesidad de la medida cautelar en la falta de justificación del arraigo laboral, social y familiar de los accionantes, sin que pudiese plantear el arraigo de los procesados en esos términos, porque ello desconoce la cultura Waorani y las diferencias culturales de los wao como miembros de pueblos de reciente contacto. Por esta razón, el juez de la causa penal debía aplicar la regla contenida en el artículo innumerado a

⁷⁶ Art. 77.1 CRE

⁷⁷ Información obtenida del SATJE

continuación del numeral 5 del artículo 167 CPP,⁷⁸ y rechazar la solicitud de prisión preventiva, por no estar debidamente motivada, al no tener en cuenta la pertenencia de los procesados a un pueblo indígena de reciente contacto.

156. Por su parte, según consta en esta sentencia, el juez de la causa penal, sin motivación alguna, se limita a decir que se encuentran cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 167 del Código de Procedimiento Penal (en adelante CPP),⁷⁹ vigente al momento en que sucedieron los hechos, para dictar la prisión preventiva y que la adopción de medidas alternativas no garantizan la comparecencia de los procesados ni el cumplimiento de la pena, sin explicar la pertinencia de la aplicación de la norma a los antecedentes de hecho.⁸⁰

157. En conclusión, el juez de la causa penal con ello, incumple el requisito de motivación que exige la prisión preventiva. Lo cual convierte a la orden de prisión preventiva en arbitraria.

c) medidas cautelares con perspectiva intercultural

158. Por regla general, la prisión preventiva constituye una medida de *última ratio*. En la sentencia 365-18-JH esta Corte señaló que un uso excesivo de la prisión preventiva se contrapone al mandato constitucional y legal⁸¹ y la obligación de, “...*dictar otras medidas que resulten más adecuadas, de conformidad con los principios de necesidad, gradualidad, razonabilidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta los fines del proceso, las particularidades del caso y la regla de la excepcionalidad de la prisión preventiva*”.⁸²

⁷⁸ Artículo innumerado a continuación del artículo 167.5 CPP: “...- *La solicitud de prisión preventiva será motivada y el fiscal deberá demostrar la necesidad de la aplicación de dicha medida cautelar. El juez de garantías penales rechazará la solicitud de prisión preventiva que no esté debidamente motivada*”.

⁷⁹ Art. 167 CPP.- “*Prisión preventiva.- Cuando el juez de garantías penales lo crea necesario para garantizar la comparecencia del procesado o acusado al proceso o para asegurar el cumplimiento de la pena, puede ordenar la prisión preventiva, siempre que medien los siguientes requisitos: 1. Indicios suficientes sobre la existencia de un delito de acción pública; 2. Indicios claros y precisos de que el procesado es autor o cómplice del delito; y, 3. Que se trate de un delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año. 4. Indicios suficientes de que es necesario privar de la libertad al procesado para asegurar su comparecencia al juicio. 5. Indicios suficientes de que las medidas no privativas de libertad son insuficientes para garantizar la presencia del procesado al juicio*”.

⁸⁰ La Corte Constitucional en la sentencia No. 2004-13-EP/19 al analizar el art. 76.7.1) de la Constitución señaló “...*la motivación debe incluir, entre otros elementos, la enunciación de las normas o principios en los que se fundamenta la decisión y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.

⁸¹ Art. 77.1. CRE: “*La privación de la libertad no será la regla general...*”, en concordancia con el Art. 77.11 CRE, “*la jueza o juez aplicará las medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley...*” y el Art. 522 del COIP: “*La o el juzgador podrá imponer una o varias de las siguientes medidas cautelares para asegurar la presencia de la persona procesada y se aplicará de forma prioritaria a la privación de libertad...*”.

⁸² En ese sentido la Corte IDH, ha sostenido, “Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, la prisión preventiva es la medida más severa que se puede aplicar al imputado de un delito, motivo por el cual su aplicación debe tener un carácter excepcional, en virtud de que se encuentra limitada por los principios de

159. En los casos de personas pertenecientes a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el mandato de la excepcionalidad de la prisión preventiva debe ser observado de manera más estricta, siempre aplicando el principio de interculturalidad, “[l]a prisión preventiva en centros de privación de libertad vulnera derechos de la población indígena, en la detención, en el tratamiento y en las condiciones al romper con las consideraciones de interculturalidad, de continuidad histórica, diversidad cultural e interpretación intercultural. La privación de libertad no representa una solución a conflictos generados por la ruptura del orden social, y lleva a que estos no sean resueltos en el marco de la cultura sino en el de otra cultura”.⁸³

160. Más aún en el caso de los pueblos de reciente contacto, la excepcionalidad de la medida cautelar de prisión preventiva, cobra especial relevancia debido a la mayor vulnerabilidad derivada que en tal situación presentan sus miembros y al efecto nocivo de desarraigo de su comunidad que ocasiona esta medida, siendo obligación de toda autoridad aplicar el principio de interculturalidad y observar lo prescrito en el citado artículo 10 del Convenio 169 de la OIT.

161. En esa línea para reforzar la excepcionalidad de la prisión preventiva, la Corte Constitucional considera que en el caso de los pueblos de reciente contacto, el juez o jueza penal no podrá dictar la prisión preventiva sin antes haber cumplido con las siguientes actuaciones: i) diálogo intercultural con las autoridades indígenas; ii) análisis de las medidas alternativas a la prisión preventiva conjuntamente con las autoridades indígenas, incluyendo las razones por las cuales no se aplican las medidas alternativas; y, iii) carga argumentativa mayor de la justificación de la prisión preventiva, teniendo en cuenta la pertenencia de los procesados a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena de reciente contacto. De considerarlo pertinente, la jueza o juez penal podrá aplicar estas reglas a otras comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas dependiendo de las circunstancias de cada caso en concreto y las particularidades de la cultura involucrada.

162. En ese contexto, cuando la Fiscalía teniendo en cuenta estos parámetros interculturales haga un pedido motivado de cualquier medida cautelar para asegurar la presencia de la persona procesada que pertenezca a un pueblo de reciente contacto, incluyendo la prisión preventiva, la jueza o juez de la causa penal requerirá la sujeción de la persona procesada a la vigilancia de las autoridades indígenas del pueblo al cual pertenezca el procesado. Durante este tiempo mantendrá reuniones con las autoridades indígenas, que posibiliten un diálogo intercultural y estudiar las distintas medidas alternativas a la prisión preventiva que aseguren la comparecencia de las personas al proceso penal y que puedan cumplirse en el ámbito y territorio de las comunidades.

legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática”. Corte IDH. Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. En el mismo sentido Corte IDH. Caso Tibi vs Ecuador. Sentencia del 7 de Septiembre del 2004.

⁸³ Informe pericial elaborado por el perito Roberto Narváez, dentro de la causa 112-14-JH, págs. 91-92.

163. En el caso de las personas procesadas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, con especial énfasis en los pueblos de reciente contacto, esas medidas deben cumplir con el principio de interculturalidad. Teniendo siempre presente que, a mayor conservación de sus usos y costumbres, mayor autonomía en la aplicación de su derecho propio, por tanto, mayor será la obligación de las y los juzgadores de adoptar medidas alternativas a la prisión preventiva, que respeten la cosmovisión indígena y su cultura. Además, estas medidas deberán contar con un enfoque de género y etario. Esto deberá ser analizado caso a caso, dependiendo de las circunstancias específicas y de las particularidades que presenta la comunidad o nacionalidad indígena.⁸⁴

164. Tal como fue señalado, esto requiere una adecuada coordinación y diálogo entre la justicia ordinaria y las autoridades indígenas, buscando medidas alternativas interculturales y garantizando de ese modo que la prisión preventiva sea efectivamente excepcional.⁸⁵

165. Por tanto, a efectos de una acción de hábeas corpus en la que se alegue vulnerado el derecho a la libertad personal de personas pertenecientes a pueblos de reciente contacto, el juez o Tribunal que conoce esta acción está obligado a verificar si la o el juez de la causa penal, previo a disponer la orden de prisión preventiva, cumplió con los requisitos establecidos en los párrafos 161 y 162 de esta sentencia. Conforme fue señalado, estos requisitos podrán también ser verificados en el caso de miembros de otras comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, según las circunstancias del caso concreto y las particularidades de la cultura involucrada.

166. Respecto a los requisitos i) y iii) estos han sido analizados previamente en esta sentencia. En relación con el análisis de las medidas alternativas, las juezas o jueces que conocen la acción de hábeas corpus están obligadas a verificar si la o el juez de la

⁸⁴ En la sentencia T-811 de 2004, la Corte Constitucional de Colombia reiteró las reglas de interpretación frente a diferencias conceptuales y conflictos valorativos en la aplicación de órdenes jurídicos diversos, *“la Corte ha defendido el principio a mayor conservación de la identidad cultural, mayor autonomía. Según este principio, en el caso concreto debe sopesarse el grado de aislamiento o integración de la comunidad indígena involucrada respecto de la cultura mayoritaria...(además) la Corte sugirió que en cada caso el juez debe examinar las características específicas de la comunidad de la que se trata, puesto que no todas le otorgan la misma importancia a las posibilidades de determinar cada uno de sus asuntos... (Asimismo) el procedimiento de solución de conflictos entre unidad y autonomía debe atender a las circunstancias del caso concreto: la cultura involucrada, el grado de aislamiento o integración de ésta respecto de la cultura mayoritaria...las comunidades indígenas que se han asimilado en mayor medida a la cultura mayoritaria, deben también regirse en mayor medida por las leyes de la República en virtud del principio de unidad, debe tomarse como “una constatación descriptiva y no como un precepto normativo”.*

⁸⁵ Atendiendo a la información que consta en los peritajes realizados, debe considerarse que al referirse a autoridades de las comunidades indígenas de los pueblos de reciente contacto, no debe entenderse como equivalentes a dirigentes de organizaciones sociales o políticas. Sino a los miembros que son reconocidos como autoridades dentro de las comunidades y son las encargadas de dirimir conflictos dentro de las mismas. Además, la jueza o juez debe cerciorarse que las autoridades que participen en la audiencia sean aquellas las comunidades a las que específicamente pertenecen las personas que se encuentran privadas de libertad.

causa penal, previo a dictar la orden de prisión preventiva, examinó detenidamente la posibilidad de adoptar otras medidas alternativas, en coordinación con las autoridades indígenas.

167. En esa línea, a fin de posibilitar un diálogo intercultural y la coordinación entre justicia ordinaria y autoridades indígenas, sabios y/o ancianos, la autoridad judicial deberá convocar a la audiencia de hábeas corpus a las autoridades indígenas de las comunidades, pueblos o nacionalidades a las que pertenecen las personas privadas de libertad y mantener reuniones con ellas.

168. En el caso de los pueblos de reciente contacto, si la orden privativa de libertad es ilegal, ilegítima o arbitraria, la autoridad judicial que resuelve el hábeas corpus ordenará la inmediata libertad de las personas indígenas procesadas y requerirá su vigilancia a las autoridades indígenas, ancianos o sabios. En el supuesto de no contar con los elementos suficientes para ordenar la inmediata libertad o por la falta de comparecencia de las autoridades indígenas a la audiencia de hábeas corpus o para la adopción de la medida cautelar culturalmente apropiada, el tribunal de hábeas corpus suspenderá la audiencia. Durante este tiempo, la autoridad judicial que resuelve el hábeas corpus realizará los esfuerzos necesarios para mantener reuniones con las autoridades indígenas, que posibiliten un diálogo intercultural, estudiar las distintas medidas alternativas a la prisión preventiva que aseguren la comparecencia de las personas al proceso penal y que puedan cumplirse en el ámbito y territorio de las comunidades, así como contar con los elementos suficientes para resolver la acción de hábeas corpus propuesta. De considerarlo pertinente, luego del análisis particular de cada caso, la autoridad judicial que resuelve el hábeas corpus podrá aplicar estas reglas a miembros de otras comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en general.

169. La suspensión de la audiencia tendrá un plazo razonable, para cumplir con las acciones descritas en el párrafo anterior, las cuales se llevarán a cabo de manera diligente, evitando dilaciones innecesarias considerando la naturaleza especialmente célere del hábeas corpus.

170. El cumplimiento de la medida alternativa a la prisión preventiva estará a cargo de las autoridades indígenas. Entre estas medidas, puede considerarse, por ejemplo: la vigilancia a cargo de la comunidad y sus autoridades; y, la prohibición de la salida del territorio de la comunidad bajo el control de las autoridades de la comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. En el evento de existir las condiciones adecuadas, tanto la audiencia de hábeas corpus como las reuniones posteriores podrán tener lugar en la comunidad indígena a la que pertenecen los accionantes.

171. En el caso concreto, la privación de libertad de los accionantes ocurrió a causa de hechos en los que se encuentran involucrados los derechos de pueblos indígenas en aislamiento. Por lo cual, en estos casos, el Tribunal que conoce el hábeas corpus deberá analizar conjuntamente con las autoridades indígenas, que las medidas alternativas a la prisión preventiva no impliquen riesgo de nuevo contacto o de hechos que puedan poner

en peligro la vida o integridad de las y los miembros de pueblos indígenas en aislamiento. Esto también es aplicable a la jueza o juez de la causa penal.

172. Por el contrario, para llegar a la conclusión de que no fue posible dictar una medida alternativa a la prisión preventiva, la autoridad judicial que conoce un hábeas corpus deberá verificar en primer lugar que la jueza o juez de la causa penal, realizó los esfuerzos necesarios para determinar las medidas alternativas a la prisión preventiva, en coordinación y colaboración con las autoridades indígenas y que a pesar de ello, las autoridades indígenas no ofrecieron las debidas garantías para cumplir con los fines de esta medida cautelar. De ocurrir esto último, procederá la orden de prisión preventiva, aunque su ejecución deberá realizarse en los términos de respeto a la integridad cultural establecidos más adelante en esta sentencia.

173. En suma y con base en los criterios expuestos sobre *ilegalidad y arbitrariedad*, esta Corte concluye que la autoridad judicial que conoce una acción de hábeas corpus propuesta en favor de personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas deberá analizar si la orden de privación de libertad no contraviene norma expresa, estuvo debidamente motivada, y si se respetaron los principios y derechos constitucionales y en instrumentos internacionales de derechos humanos, lo cual incluye, que la autoridad judicial haya considerado otras alternativas adecuadas al contexto de la cultura involucrada, respetando la excepcionalidad de la prisión preventiva y el principio de interculturalidad aplicable a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas con especial énfasis en los de reciente contacto.

174. En caso de que proceda la orden de prisión preventiva, toda autoridad judicial deberá verificar las condiciones en las que las personas indígenas procesadas están cumpliendo la privación de su libertad. En este caso excepcional, la autoridad judicial en coordinación con el SNAI deberá disponer las medidas necesarias para que la permanencia en el centro de privación de libertad sea lo más adecuada a los elementos propios de la cultura, particularmente si se trata de los pueblos de reciente contacto, tal como se analizará en la siguiente sección.

175. En consecuencia, el privar de la libertad a miembros de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, más aún si pertenecen a pueblos de reciente contacto, sin aplicar el principio de interculturalidad y sin la debida motivación, provoca que, como en el caso analizado, la orden de prisión preventiva de esas personas sea ilegal y arbitraria. Por consiguiente, esta Corte deja claro que el hábeas corpus, en estos casos, es uno de los mecanismos adecuados para que puedan recuperar su libertad.⁸⁶

⁸⁶ Respecto al hábeas corpus como medida adecuada para el caso, esta Corte enfatiza el derecho contenido en el artículo 40 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: “*Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos*”.

176. Contrario a los parámetros señalados, la sentencia bajo revisión a pesar de que identificó que las personas privadas de su libertad pertenecían a comunidades waorani, no realizó un análisis sobre la actuación de dicho juez y la orden de prisión preventiva. En suma, el derecho a la libertad no fue tutelado de manera adecuada por las autoridades judiciales que conocieron la acción de hábeas corpus.

IV.4. INTEGRIDAD PERSONAL DE LOS MIEMBROS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE RECIENTE CONTACTO

177. En el caso bajo análisis, los accionantes alegaron que la medida cautelar de privación de libertad emitida por el juez segundo de garantías penales de Orellana causó “*quebrantamientos físicos y psicológicos*” que a su vez afectaron su derecho a la integridad personal. Señalaron, por ejemplo, que solo se les permitía salir de la celda una hora al día; que su dieta, basada en productos obtenidos de la caza, pesca y de frutos silvestres, fue radicalmente sustituida. Indicaron que el encierro y la reducida ventilación, ambos factores ajenos a sus hábitos culturales, causaron ansiedad, baja autoestima y angustia severa, llevándolos al punto de plantearse el suicidio.

178. De allí que la Corte estima pertinente pronunciarse sobre el derecho a la integridad personal en el contexto de la privación de libertad de personas pertenecientes a pueblos indígenas de reciente contacto. Para ello, la Corte analizará la perspectiva intercultural del derecho a la integridad personal y, consecuentemente, determinará si la privación de libertad en este caso fue o no arbitraria.

4.1 Perspectiva intercultural del derecho a la integridad personal

179. La Constitución reconoce el derecho a la integridad personal que incluye una amplia protección a la integridad física, psíquica, moral y sexual de las personas.⁸⁷

180. La *integridad física* alude a la preservación de la totalidad del cuerpo y de las funciones de sus partes, tejidos y órganos. La *integridad psíquica o psicológica* a la conservación del ejercicio autónomo y saludable de las facultades motrices, intelectuales y emocionales. La *integridad moral* se refiere a la facultad de los seres humanos de proceder conforme las convicciones personales. La *integridad sexual* comprende la protección a la autonomía de toda persona respecto de su genitalidad y el consentimiento en la participación en actos sexuales o con connotación sexual.⁸⁸

181. La Corte ha señalado que estas dimensiones del derecho a la integridad no pueden ser entendidas de manera aislada e independiente. Al contrario, la vulneración de una de ellas, resultará necesariamente en la afectación en mayor o menor grado a las otras dimensiones.⁸⁹

⁸⁷ Artículo 66 numeral 3 de la Constitución.

⁸⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 365-18-JH/21, párr. 70.

⁸⁹ *Ibíd.*

a) Sobre el derecho a la integridad de las personas privadas de la libertad

182. Del derecho a la integridad personal se derivan deberes específicos que dependen de las necesidades particulares de protección de las personas, ya sea por su condición personal o la situación en la que se encuentran.

183. El artículo 35 de la Constitución establece que las personas privadas de libertad son grupos que requieren atención prioritaria y especializada por parte del Estado. Entre otros factores, porque estas personas se encuentran limitados al acceso por sí mismos a bienes y servicios necesarios para subsistir, restringidos de su libertad ambulatoria, aislados de su entorno social cotidiano y además son más propensos a su deterioro físico y psicológico, por las condiciones propias de encierro que enfrentan.

184. En la sentencia No. 209-15-JH/19, la Corte ya expresó que “*el Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de las personas privadas de libertad en los distintos centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón de su tipología*”.

185. La Corte estima necesario señalar de manera enfática que, si bien el derecho a la libertad ambulatoria de estas personas se encuentra temporalmente limitado, ello no puede ser entendido como una causa legítima para restringir otros derechos reconocidos en la Constitución, especialmente el derecho a la integridad personal.

186. Al contrario, por su condición de privados de la libertad, la Constitución establece obligaciones estatales específicas para precautelar el derecho a la integridad de los privados de libertad que han sido desarrolladas jurisprudencialmente por esta Corte. Sin que se entienda como una lista cerrada y taxativa, entre estas obligaciones se han señalado las siguientes: i) asegurar las condiciones más dignas durante la permanencia de las personas en los centros de privación de libertad y en toda circunstancia en que se mantenga la subordinación a las autoridades, ii) prevenir, erradicar y sancionar la tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes, iii) investigar de oficio y en forma diligente, imparcial y exhaustiva, cualquier acto de tortura, iv) adoptar medidas que incorporen perspectivas de género, etarias e interseccionales, v) evitar actos de violencia intracarcelaria, entre otras.⁹⁰ Estas obligaciones además se complementan con aquellas que se derivan del ejercicio de los derechos específicos reconocidos en el artículo 51 de la Constitución.

b) La perspectiva intercultural del derecho a la integridad personal

187. Aun con esta perspectiva de protección amplia del derecho a la integridad personal de las personas privadas de libertad, la Corte considera que el caso bajo análisis reviste circunstancias particulares por las que este derecho requiere un enfoque e interpretación intercultural para su adecuada tutela. Ello, porque los titulares del derecho a la integridad personal en el caso bajo análisis forman parte de un pueblo indígena de

⁹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 365-18-JH/21, párr. 273 y siguientes.

contacto reciente. Como tales, están protegidos por derechos colectivos específicos que la Constitución ampara.

188. La Constitución, en su artículo 1, define al Estado ecuatoriano como plurinacional e intercultural. Como corolario de estos principios de plurinacionalidad e interculturalidad la Constitución reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas la protección de su identidad, patrimonio cultural, el uso de vestimentas, símbolos y emblemas que los identifiquen, su autodeterminación, su idioma, sus costumbres, sus formas de organización, entre otros derechos establecidos en el artículo 57 de la Constitución. El pleno ejercicio de estos derechos colectivos configura también el derecho a la integridad cultural que asiste a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, y a las personas miembros de aquellos.

189. El derecho a la integridad cultural tiene una relación directa con las diversas dimensiones de la integridad personal de las personas indígenas privadas de libertad, pues aquella incide en su salud física, psicológica y convicciones personales. De hecho, el artículo 51 numeral 5 de la Constitución expresamente establece como derecho de las personas privadas de la libertad “*la atención de sus necesidades (...) culturales*”.

190. En el caso de la integridad personal de las personas indígenas privadas de libertad, el Estado está obligado a adoptar medidas orientadas a identificar y proteger los valores y expresiones que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general, y que conforman la identidad étnica y cultural de estos pueblos. La Corte hace presente que toda actividad o medida que tome el Estado para atender esta problemática y que afecte a los pueblos de reciente contacto, debe necesariamente estar precedida de una adecuada consulta previa. En este sentido, el artículo 57 numeral 17 de la Constitución establece la consulta prelegislativa, que opera frente a medidas legislativas y administrativas “*que puedan afectar derechos colectivos*”.⁹¹ La Corte además destaca que ni la consulta prelegislativa, ni la consulta previa, libre e informada son aplicables a los pueblos indígenas en aislamiento, a efectos de garantizar su derecho a mantenerse en aislamiento, reconocido en el artículo 57 de la Constitución.⁹²

191. Para una protección efectiva de la integridad personal y cultural de las personas pertenecientes a pueblos indígenas de contacto inicial, su privación de libertad debe darse en establecimientos que garanticen condiciones de privación de libertad étnica y

⁹¹ Adicionalmente, se debe tener presente que el Estado debe realizar tanto la consulta previa, libre e informada (art. 57.7 CRE) antes de cualquier proyecto extractivo, así como la consulta prelegislativa (art. 57.17) antes de cualquier medida normativa o administrativa que les afecte y ambas deben hacerse de acuerdo con los estándares fijados por la Corte.

⁹² La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos (2013), ha señalado: “*Al considerar intervenciones o proyectos que puedan afectar los derechos de pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario sobre sus tierras, territorios o recursos naturales, considerar el rechazo de estos pueblos al contacto con personas ajenas a su pueblo como afirmaciones de su voluntad de permanecer aislados y su no consentimiento a dichas intervenciones o proyectos, y abstenerse de realizarlos*”.

culturalmente diferenciadas, que consideren, respeten y no anulen sus costumbres, su cultura u otros derechos específicos.

192. Esta diferenciación en las condiciones de privación de libertad implica, entre otras medidas, la necesidad de implementar protocolos para la atención especializada de las personas indígenas, de adoptar medidas para la conservación de su cultura, para prevenir y erradicar prácticas discriminatorias; brindar información en su idioma sobre la normativa a la que están sujetos en el centro de privación de libertad, sobre sus derechos específicos; recibir y elegir la atención médica especializada que se adecúe con sus costumbres; generar oportunidades culturales para el desarrollo de actividades orientadas a su reinserción social, garantizar la cercanía entre los privados de libertad y sus comunidades. La privación de libertad debe darse en aquellos centros más cercanos a sus comunidades. Progresivamente, el Estado deberá contar con infraestructura adecuada para garantizar el derecho a la integridad cultural de los privados de la libertad. Sin perjuicio de lo señalado, la Corte reitera que la prisión preventiva es una medida de *última ratio* y, por ello, excepcional. De igual manera, como se ha sostenido en los acápites previos, la privación de libertad es incompatible con el principio constitucional de no contacto que la Carta Fundamental garantiza a los pueblos indígenas en aislamiento.

193. Las condiciones de privación de libertad, en estos casos, deben ser respetuosas con su identidad cultural y no deben obstaculizar el desarrollo de su cultura, idioma, religión o culto, su acceso a una alimentación propia de sus costumbres, a sus formas de vestir, a su medicina tradicional, entre otros valores y expresiones étnicas e identitarias. Estos elementos forman parte del derecho a la integridad personal en su dimensión cultural. La Corte destaca que la participación de las comunidades en la formulación de políticas públicas es un derecho en sí mismo, que ha sido reconocido en el artículo 57.16 de la Constitución, además del bloque de constitucionalidad.⁹³

194. Si la privación de libertad no respeta la identidad cultural u obstaculiza el desarrollo de los derechos o valores colectivos amparados por la Constitución, la misma debe reputarse como una privación de libertad arbitraria.

195. En este sentido, la Corte considera que el hábeas corpus es la garantía idónea para tutelar la dimensión cultural de la integridad personal. En este marco integrativo entre la integridad personal y la integridad cultural, la Corte analizará las alegaciones efectuadas por los accionantes en el proceso de hábeas corpus. Examinar si se vulneró el derecho a la integridad personal en clave intercultural además permitirá a la Corte determinar si la

⁹³ Al respecto el artículo 57.16 de la Constitución consagra el derecho colectivo a “participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado”. Por otra parte, el artículo 18 de la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone: “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”.

privación de libertad en el presente caso fue o no arbitraria, es decir, si dicha privación fue compatible con los derechos constitucionales.

4.2 El derecho a la integridad cultural en el hábeas corpus bajo análisis

196. En la audiencia pública del proceso originario de hábeas corpus, los defensores de los señores Quimontari Orenge Tocari Coba, Omeway Tega Boya Guinegua, Kaguime Fernando Omeway Dabe, Tague Caiga Baihua, Wilson Enrique Baihua Caiga, Cahuiya Ricardo Napahue Coba y Velone Emou Tañi Paa, pertenecientes a la comunidad Waorani Dikaro, alegaron que el Centro de Rehabilitación Social (CRS) de Sucumbíos no estaba *“acondicionado para sus estadías, manteniéndolos separados de su entorno natural, ancestral, y su alimentación, que esto constituye un trato cruel, inhumano y, discriminatorio...”*. Indicaron también que *“se los mantiene encerrados en una celda de entre 18 metros, solo se les permite la salida a los pasillos del piso donde se encuentran por el lapso de una hora, esta forma de vida los ha hecho ver indiferentes de los otros detenidos”* y que estas condiciones inadecuadas de privación de libertad les han causado quebrantos físicos y sicológicos.

197. La Fiscalía General del Estado señaló que los accionantes no pertenecían a un pueblo en aislamiento pues *“tienen acercamiento con loa (sic) población mayoritaria al haber obtenido cédula de ciudadanía, sufragado, tener cuentas bancarias, contratos con personas naturales e instituciones”*. Agrega que *“no se ha establecido la situación de doble vulnerabilidad sobre el deterioro físico y psicológico (...) tienen un tratamiento especial manteniéndolos unidos, fuera del contacto con los demás internos y con alimentación especial acorde a sus costumbres”*.

198. El juez segundo de garantías penales de Orellana se limitó a señalar que sobre los accionantes pesaban boletas constitucionales de encarcelamiento.

199. El Director del CRS de Sucumbíos indicó que los accionantes estaban: *“asignados a una sola celda conforme lo dispuso el Ministerio de Justicia con un régimen especial; El Ministerio contrató la empresa La Factoría para la alimentación especial acorde a sus costumbres; tienen visitas de familiares los días lunes, martes y jueves; salida al patio a realizar actividades deportivas en la mañana y tarde; desde el ingreso el Ministerio de Salud otorgó una unidad médica para la atención a los señores Waoranis...”*.

200. Los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Orellana que emitieron la sentencia objeto de revisión esencialmente señalaron:

...el punto principal para considerar que se debe proteger su vida y garantizar su integridad física radica en que si se tratan de personas no contactadas de la nacionalidad Waoranis (...) las personas privadas de la libertad pertenecen a la nacionalidad indígena Waoranis, lo que no es claro si ellos permanecen en aislamiento voluntario o son nativos indígenas (...) todos han obtenido cédula de ciudadanía en las dependencias del Registro Civil (...) Todos son de religión católica a excepción de Tañi Paa Velone Emou que es evangélico (...) el Ministerio

de Justicia desde que ingresaron los ciudadanos Waoranis ha contratado una empresa para que les proporcione alimentación especial acorde a sus costumbres (...) salen al patio del pabellón donde se encuentran reclusos en la mañana como en la tarde a realizar actividades deportivas, que tres días a la semana reciben visitas de sus familiares y abogados; que se encuentran juntos, fuera del contacto con los demás internos (...) reciben valoración médica semanalmente (...) al haber asistido varios de ellos a centros de educación de primaria (...) demuestran haber estado en unión de compañeros estudiantes, padres de familia y profesores; al profesar religiones como la católica y evangélica (...) implica interactuar con otras personas de diferentes latitudes (...) es lógico suponer que así como los colonos degustan de sus platos típicos (...) la religión como es de conocimiento universal nos enseña lo bueno y lo malo (...) no les quita que continúen en sus momentos que lo consideren necesario mantener sus costumbres ancestrales, así como cualquier ser humano nunca podrá olvidar sus raíces y costumbres por más distante que se encuentre de su lugar de origen...

201. Con estos razonamientos, los jueces concluyeron que los accionantes no demostraron afectaciones al derecho a la integridad personal y rechazaron la acción de hábeas corpus.

202. Esta Corte observa que las autoridades carcelarias adoptaron ciertas medidas orientadas a garantizar el derecho a la integridad personal. Sin embargo, desprotegeron otros aspectos de la integridad personal.

203. Para empezar, como consta en el certificado emitido por el Departamento médico del CRS de Sucumbíos el 17 de diciembre de 2013, las auxiliares de enfermería indicaron: “*no tenemos Medico (sic) en este Centro*”.⁹⁴ Ello evidencia que el CRS, en el momento en el que los accionantes se encontraban privados de su libertad, no contaba con condiciones suficientes para brindar atención médica especializada y mucho menos que esta atención fuese culturalmente adecuada para los accionantes. Como ha señalado en la sentencia No. 209-15-JH/19, la Corte destaca que el derecho a la salud no puede restringirse en ningún momento, es decir, durante el ingreso y permanencia de las personas a los centros de privación de libertad.

204. A lo señalado hay que agregar que las certificaciones médicas incorporadas por las entidades accionadas al proceso de hábeas corpus únicamente se refieren al estado de salud física de los accionantes de modo genérico y no proveen información alguna respecto a su estado de salud psicológica. Esta omisión es particularmente grave dado que los propios accionantes expresamente manifestaron en su acción de hábeas corpus que el encierro produjo una drástica ruptura de sus costumbres y de su cultura. Agregaron que este confinamiento generó angustias severas, incluso hasta el punto de llevarlos a plantearse el suicidio.

205. En la audiencia pública, al ser consultado sobre el trato que recibieron los accionantes en el CRS, el presidente de la Nacionalidad Waorani del Ecuador (NAWE),

⁹⁴ Foja 38 del expediente.

Gilberto Nenkimio, expresó: *“la detención fue bastante cruel. Lo que es alimentación fue fuerte y la incomunicación (...) Dentro sufrieron en lo físico. Subieron su peso. No tuvieron la misma actividad que hacen, incomunicados. Hablaban solo entre ellos entre cuatro paredes. Sufrían porque no veían a su familia. Fue una mala experiencia. Ellos dicen: “no podemos volver” (...) Si bien tenemos relación con el mundo occidental. Nosotros dependemos de nuestra propia comida. El Tage dice -el abuelo- yo no sé qué tenía que hacer. Estar solo ahí. Ellos creían [que] era no hacer nada, todo el día. No se cambia. Estar ahí en el cuarto. No hay cambio (...) No es una buena decisión para el mundo Waorani estar en cárcel...”*

206. En tanto ninguno de los funcionarios y entidades accionadas presentó información o argumentos pertinentes que permitan contradecir las alegaciones de la parte accionante, en aplicación de la regla establecida en el artículo 86.3 de la Constitución y 16 inciso final de la LOGJCC, esta Corte presume la veracidad de la violación a la integridad psicológica alegada por los accionantes. La Corte además destaca que la importancia del seguimiento y la protección de la salud psicológica no asiste únicamente a personas indígenas, sino a todos los privados de libertad.

207. La Corte no puede dejar de anotar que algunos de los certificados médicos fueron emitidos el 17 de diciembre de 2013 y los restantes el 20 febrero de 2014⁹⁵, mientras que la audiencia pública en la que se resolvió negar el hábeas corpus fue celebrada el 06 de marzo de 2014. Es decir, se dieron por válidos certificados que no daban cuenta de la real condición de salud física y psicológica de los accionantes al resolver la acción de hábeas corpus. En este sentido, la Corte destaca la importancia de contar con certificados médicos y psicológicos actualizados al resolver sobre la integridad personal en un proceso de hábeas corpus.⁹⁶

208. Por otra parte, como apunta uno de los peritajes antropológicos que obran del proceso, el encierro de los accionantes en el CRS de Sucumbíos *“rompe las consideraciones mínimas de interculturalidad, de continuidad histórica, diversidad cultural e interpretación intercultural (...) rompe la institucionalidad, costumbres, y filosofías de los pueblos y nacionalidades indígenas; más aún en casos en donde se encuentran implicados miembros de pueblos de reciente contacto, que se ven sometidos a condiciones en donde se homogeniza la atención y los servicios”*.⁹⁷

209. Las autoridades carcelarias tampoco acreditaron que el referido CRS contaba con protocolos para la atención especializada de los accionantes, ni que se adoptaron medidas que tuvieran en consideración la diversidad y particularidades étnicas y culturales propias de los accionantes como miembros de la comunidad Wao Dikaro.

210. Este encierro no solo afectó de manera particular a los accionantes, sino que también tuvo efectos negativos para las comunidades de los miembros de la nacionalidad Waorani. Como señala el testimonio del presidente de la Nacionalidad

⁹⁵ Fojas 37 y siguientes.

⁹⁶ Sentencia 365-18-JH/21 y acumulados de 24 de marzo de 2021.

⁹⁷ Ibid.

Waorani de Orellana (ONWO), Moipa Nihua, en uno de los peritajes, “*aunque hayan estado presos, pero ya en su territorio quieren seguir haciendo el juego (...) ya son como occidente, como un grupo de sicarios, eso es lo que comprendo (...) no se trata de sanción intercultural, sino que ellos vuelven más peligrosos*”.⁹⁸ Ello a su vez generó afectaciones hacia las familias de los accionantes. A decir del señor Gilberto Nenkimio, presidente de la NAWÉ, el “*sufrimiento de las familias fue bastante delicado porque la familia waorani depende de los hombres. El que figura en la familia para la comunicación, para alimento y desarrollo es el papá*”. Ello aún a que la prisión preventiva en el caso concreto fue incompatible con otros derechos constitucionales, como el derecho a la integridad personal, por lo que devino en ilegal y arbitraria.

211. Esta Corte además destaca que el hecho de que los accionantes profesen una religión, hayan obtenido su cédula de ciudadanía, ejercido derechos políticos o tengan un determinado nivel de instrucción no obsta la obligación que tiene el Estado de proteger e interpretar en términos interculturales sus derechos constitucionales, como miembros de un pueblo de contacto inicial.

212. Así las cosas, esta Corte considera que el análisis expuesto por la Sala Multicompetente de Orellana resulta inadecuado e insuficiente desde el punto de vista constitucional a efectos de proteger de manera efectiva el derecho a la integridad personal y a la integridad cultural y étnica de los accionantes. Por el contrario, era imprescindible que los jueces analicen si la privación de libertad fue arbitraria, es decir, compatible con los derechos constitucionales de los accionantes.

213. En suma, la Corte considera que estas omisiones son incompatibles con la tutela del derecho a la integridad personal en su dimensión cultural, alegado por los accionantes. El hecho de que la privación de libertad no haya respetado parámetros mínimos de respeto a los derechos constitucionales de los accionantes, en particular de su derecho a la integridad personal y sus derechos colectivos, se traduce en la arbitrariedad de la misma. Cabe señalar que no debe entenderse a la interpretación intercultural de los derechos como sinónimo de impunidad.

IV.5. CRITERIOS SOBRE INTERCULTURALIDAD, PREVENCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD Y COORDINACIÓN ENTRE AUTORIDADES ESTATALES E INDÍGENAS

214. En el presente caso, la Corte observa que los hechos que dan lugar a la causa bajo revisión no son eventuales, sino que responden a un proceso social e histórico complejo que desde hace décadas tiene lugar en la amazonía ecuatoriana. Tal como se refleja en la información proporcionada por los estudios periciales, la presencia de los actores públicos y privados provocó cambios abruptos y sustanciales en los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, en sus costumbres y demás expresiones de su cultura. Es así que resulta imprescindible adoptar medidas integrales y estructurales

⁹⁸ Peritaje de antropología jurídica para la sustanciación de la Causa en Revisión No. 112-14-JH, elaborado por Roberto Narváez.

orientadas a prevenir que nuevos hechos, como los que originan el caso bajo análisis, vuelvan a ocurrir.

215. Esta Corte enfatiza la necesidad de una actuación oportuna por parte de las instituciones del Estado, pues como se observó en los hechos del caso bajo análisis pese a las alertas que existieron en su momento, la inacción estatal derivó en los hechos que posteriormente devinieron en la privación de libertad de los miembros de la nacionalidad Waorani. Como sostiene el peritaje realizado por Roberto Narvaez: *“con la muerte de los ancianos waorani, una actuación articulada y ágil del Estado pudo haber evitado un ingreso para cobrar venganza. Si bien existieron muchas alertas desde diferentes actores que han trabajado con waorani, como el Vicariato Apostólico del Aguarico, no existió una responsabilidad estatal que busque prevenir un ingreso en pos de venganza.”*⁹⁹

216. En esa línea, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁰⁰ han desarrollado directrices para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento o de reciente contacto. Al respecto, el ACNUDH, señala que *“[l]a razón por la cual se precisa que los gobiernos otorguen una especial atención a los pueblos en aislamiento y en contacto inicial es por la condición de extrema vulnerabilidad que les caracteriza. Esta situación exige de los gobiernos acciones concretas que refuercen los mecanismos de protección de sus derechos humanos.”*¹⁰¹

217. Considerando esta relevancia especial que estos hechos merecen debido a la protección reconocida por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos a los pueblos de reciente contacto, como es el caso de la nacionalidad Waorani y de los pueblos en aislamiento como son los pueblos Tagaeri y Taromenane, la Corte estima necesario desarrollar parámetros orientados a prevenir nuevos hechos de violencia como los que dan origen a esta causa y disponer medidas estructurales que permitan la coordinación entre autoridades estatales e indígenas y el respecto de los principios de interculturalidad y plurinacionalidad.¹⁰²

⁹⁹ *Ibíd.* pág. 80.

¹⁰⁰ CIDH, “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos” 30 de diciembre de 2013.

¹⁰¹ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*, párr. 16.

¹⁰² El Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, de Naciones Unidas de 15 de marzo de 2006, señala: *“Los problemas y retos que enfrentan los pueblos indígenas son producto de largos procesos históricos y de causas estructurales, y no se resuelven solamente con la adopción de una ley o la creación de una institución pública. Requieren de un enfoque multidimensional, de voluntad política y de la activa participación de los propios pueblos indígenas con base en el respeto a la diferencia y con sensibilidad intercultural. Esta perspectiva exige el concurso de múltiples actores comenzando por los propios pueblos indígenas, los gobiernos, la sociedad nacional en todas sus esferas y las organizaciones internacionales.”*

5.1 Respeto a la autodeterminación de los pueblos indígenas y el principio de no contacto

218. Un aspecto esencial para reducir la conflictividad y prevenir que se susciten nuevos hechos violentos de los cuales deriven posibles situaciones en que se vea comprometida la libertad de miembros de la nacionalidad Waorani, es garantizar el respeto al principio de autodeterminación de los pueblos indígenas y su voluntad de permanecer en aislamiento conforme lo determina el artículo 57 de la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Como ha señalado la CIDH, *“el principio de no contacto, que se demuestra con la decisión de aislamiento, no implica dejar a su suerte a una población que ha optado por ese modo de vida, pues las obligaciones convencionales de los Estados, individuales y colectivas, respecto de una población PIAV se encuentran intactas.”*¹⁰³

219. La Corte observa que los hechos que motivaron la acción de hábeas corpus se derivan de una forma de contacto directo forzado que provocó muertes de miembros de los pueblos en aislamiento voluntario y la extracción de dos niñas de 3 y 10 años de su núcleo familiar. Como se señala en el peritaje de Roberto Narvaez, *“[u]na de las niñas quedó con uno de los atacantes y la otra, después de transitar por varios poblados, fue ubicada con la familia de uno de los líderes del ataque. En esta actuación existió, además de la extracción, un proceso de contacto forzado...concebido este como un cambio cultural drástico y una ruptura de los aspectos culturales tradicionales, vínculos familiares, territoriales, desarraigando el contexto cultural, histórico, y espacial; exponiendo a una situación de vulnerabilidad inmunológica, social, cultural y política a las niñas víctimas”*.¹⁰⁴

220. Además, desde marzo de 2013 (fecha del ataque) hasta noviembre de ese año, se dieron al menos cuatro ingresos por parte de distintos miembros de la nacionalidad Waorani que participaron en el ataque, generando presión sobre los grupos familiares en aislamiento, poniendo en riesgo su subsistencia y forma de vida tradicional.¹⁰⁵

221. La Corte observa que los graves hechos suscitados han generado pronunciamientos por parte de organismos internacionales de derechos humanos.¹⁰⁶ Así, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas sostuvo que *“[l]a explotación y extracción de recursos naturales en territorios indígenas constituye un*

¹⁰³ CIDH, Informe No. 152/19 Caso 12.979 Informe de fondo. Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane en Ecuador. párr. 94.

¹⁰⁴ Informe pericial elaborado por el perito Roberto Narvárez, págs. 85 y 88.

¹⁰⁵ Ibid, pág. 92.

¹⁰⁶ La CIDH señala: *“Otro incidente de contacto directo se dio en Ecuador en marzo de 2013, cuando luego de un incidente violento dos niñas menores de edad, presuntamente pertenecientes al pueblo Tagaeri o Taromenane en aislamiento voluntario, fueron retenidas por personas ajenas a su comunidad. Según información de público conocimiento, se habrían realizado a las niñas estudios médicos por especialistas para asegurar su salud y bienestar físico. La Comisión observa que este tipo de incidentes de contacto representan una pérdida cultural irreparable. Una vez establecido el contacto, es primordial garantizar la vida, integridad y bienestar físico y psicológico de las personas contactadas, pero la condición de aislamiento en que se encontraban antes del contacto se ha perdido para siempre.”*

*constante desafío para los pueblos indígenas, a pesar de los derechos reconocidos bajo la normativa nacional e internacional. Este asunto está vinculado con la falta de protección adecuada legal de sus territorios y recursos...el Estado debe dar una especial atención a la situación de los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane que se encuentran en condición de aislamiento. Se debe evitar situaciones de contacto forzado con dichos pueblos, incluyendo a través de actividades petroleras y la deforestación, ya sea por parte de agentes estatales, agentes de empresas extractivas u otros terceros.”*¹⁰⁷

222. Por otra parte, también existen formas de contacto indirecto ocasionadas por las actividades que se realizan en zonas aledañas. Como ha señalado la CIDH, “[e]l contacto también se puede dar de manera indirecta, por ejemplo cuando personas que entran a los territorios por donde transitan pueblos en aislamiento dejan objetos que pueden ser encontrados por los indígenas. Dichos artículos pueden incluir herramientas, ropa, basura o comida, los cuales pueden significar un riesgo ya que pueden transmitir ciertas enfermedades infectocontagiosas”.¹⁰⁸ Y en ese sentido, recomienda “asegurar el respeto y garantía del principio de no contacto de los pueblos en aislamiento por parte de cualquier persona o grupo”.¹⁰⁹

223. En este mismo sentido, la tala de árboles, el ruido de maquinaria y la generación de desechos provocada por las actividades extractivas que tienen lugar en la zona, aún cuando están fuera de los territorios indígenas en aislamiento, provocan la alteración del ecosistema y generan escasez de alimentos que los obliga a salir de sus territorios y enfrentarse con la nacionalidad Waorani o con otros pobladores.¹¹⁰ Estas afectaciones ponen en grave riesgo la salud de quienes habitan la zona y de manera particular para Tagaeri y Taromenane por la debilidad de sus sistemas inmunológicos.¹¹¹

224. De ahí que el Estado debe abstenerse de forzar el contacto directo o indirecto con estos pueblos e impedir que terceros contravengan su voluntad de permanecer en

¹⁰⁷ Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/15/37/Add.7, 13 de septiembre de 2010.

¹⁰⁸ CIDH, “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos” 30 de diciembre de 2013, pág. 91.

¹⁰⁹ *Ibíd*, Recomendación No.19.

¹¹⁰ En el informe pericial de Alexis Rivas, se señala: “El desarrollo extractivo ha estado marcado por efectos directos e indirectos que se traducen en la deforestación de amplias zonas, en la ampliación de la frontera agrícola a costa de territorios indígenas y el agotamiento de la biodiversidad y los ecosistemas más cercanos a caseríos, pueblos y ciudades intermedias. A 2020, los casi dos millones de hectáreas que originalmente pertenecieron a los pueblos indígenas ancestrales Waorani y PIA, están ocupadas por al menos al menos nueve Bloques Petroleros.”

¹¹¹ En el informe pericial de Alexis Rivas, se señala: “Se trata de las presiones y riesgos derivados tanto de la destrucción y alteración de los ecosistemas, como de intervenciones externas que conllevan condiciones que favorecen el desarrollo de enfermedades y la pérdida de la salud como condición fundamental del bienestar. En el caso de los PIA esta presión es aún mayor dado que no cuentan con sistemas inmunológicos adaptados a las enfermedades propias del mundo occidental, una gripe común en ellos puede ser mortal.”

aislamiento. Esto no se limita únicamente a la relación entre pueblos que son parte de la nacionalidad Waorani, de reciente contacto, y los Tagaeri y Taromenane, en aislamiento, pues tal como se refleja en la información contenida en los peritajes, es un error reducir estos hechos a un conflicto interétnico. Debe observarse y adoptar medidas respecto del conjunto de factores que confluyen en la zona, agudizan la conflictividad y generan riesgos de vulneración a los derechos colectivos.¹¹²

225. Por tanto, la prohibición de contacto incluye a entidades estatales y terceros, tales como empresas extractivas, turísticas, organizaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales u otras que directa o indirectamente pretendan forzar el contacto con los pueblos Tagaeri y Taromenane. Es imprescindible, que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar el respeto de la intangibilidad e irreductibilidad del territorio de los pueblos en aislamiento, de conformidad con lo establecido en el numeral 21 del artículo 57 de la Constitución. En este sentido, se debe establecer las sanciones pertinentes para quienes infrinjan la prohibición de contacto.¹¹³

226. Estas medidas deben contemplar también que la realización de actividades extractivas o de otra índole que tienen lugar en zonas aledañas a la intangible, no afecten a los territorios y el ecosistema de los pueblos en aislamiento, sea de manera directa o indirecta, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 21 del artículo 57 de la Constitución.

227. Esta Corte toma nota de la adopción 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*”¹¹⁴, (el Protocolo) el cual fue emitido conjuntamente, por el entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Hidrocarburos y el Ministerio del Ambiente. Si bien esa normativa no es objeto de análisis de esta sentencia de revisión, la Corte considera necesario que las entidades que la emitieron realicen todos los esfuerzos necesarios para su cabal cumplimiento, atendiendo los parámetros establecidos en esta sentencia y los instrumentos internacionales de derechos de pueblos indígenas. Además de su permanente actualización y adecuación a la situación de la zona, sin que esto implique la disminución de los estándares de protección adoptados en esa normativa.

228. De manera particular, la Corte alienta al funcionamiento y cumplimiento de las atribuciones del Comité de Seguimiento y Monitoreo establecido en el mencionado Protocolo, así como la adopción de las medidas necesarias para el logro de sus objetivos

¹¹² Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*, párr. 50.

¹¹³ CIDH, “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos” 30 de diciembre de 2013, pág. 83.

¹¹⁴ Protocolo adoptado por la Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el Ministro de Hidrocarburos y el Ministro del Ambiente, mediante Acuerdo Ministerial 2 que fue publicado en el Registro Oficial Suplemento 335 de 26 de septiembre de 2018.

con estricta observancia de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los parámetros establecidos en esta sentencia.

229. No obstante, esta Corte considera que la protección de la autodeterminación y prohibición de contacto de pueblos indígenas en aislamiento exige una política pública integral que comprenda actuaciones conjuntas y articuladas de todos los niveles de gobierno e intersectoriales, en el marco de lo dispuesto por la Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, la cual debe estar coordinada por la Secretaría de Derechos Humanos o la instancia que haga sus veces.

5.2 Reducción de conflictividad en el territorio

230. La información aportada por los informes periciales ha señalado que la conflictividad interétnica entre los miembros de la nacionalidad Waorani y los pueblos en aislamiento Tagaeri y Taromenane aumentó debido a las presiones sobre sus territorios, el incremento del ruido por la presencia de empresas petroleras y la afectación a la movilidad de los pueblos en aislamiento. Este aspecto debe llamar la atención de las autoridades locales y nacionales, en especial, de la Secretaría de Derechos Humanos, o quien ejerza la rectoría de las políticas sobre pueblos en aislamiento, así como del Ministerio de Energía y Recursos no Renovables, a cargo de la explotación de recursos en esa zona.

231. Bajo estos parámetros, esta Corte recuerda que la protección a la zona intangible y de amortiguamiento, territorio ancestral de los pueblos en aislamiento, deviene de una obligación constitucional y por tanto, debe respetarse su irreductibilidad, intangibilidad y la prohibición de realizar todo tipo de actividad extractiva en sus territorios, conforme dispone el artículo 57 de la Constitución. Esto incluye mitigar al máximo las repercusiones que puedan ocasionar en dichos territorios la actividad extractiva que actualmente se desarrolla en zonas aledañas.

232. En este sentido, tanto el ACNUDH como la CIDH han resaltado la importancia de delimitar claramente, la CIDH recomienda que *“[e]mpleando métodos que no impliquen riesgo de contacto, delimitar, demarcar, y titular los territorios ancestrales con presencia de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial, en base a mecanismos y estudios multidisciplinarios y culturalmente apropiados que tomen en cuenta las zonas de desplazamiento y la situación específica del pueblo o pueblos de que se trate (particularmente de pueblos nómadas, seminómadas y agricultores itinerantes), y con la participación de todas las entidades estatales pertinentes”*.¹¹⁵

233. La Corte toma nota que desde 1999, la Presidencia de la República ha emitido normativa que regula y delimita la Zona Intangible en que habitan los pueblos Tagaeri y

¹¹⁵ CIDH, “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos” 30 de diciembre de 2013, recomendación 6 sobre protección del territorio.

Taromenane, la cual ha sido objeto de varias reformas.¹¹⁶ No obstante, por no ser objeto de esta sentencia de revisión la Corte no se pronunciará respecto al contenido de esta normativa.

234. Sin perjuicio de aquello, en relación a los territorios ancestrales de las comunidades de la nacionalidad Waorani, esta Corte recuerda que estos deben ser respetados como parte de sus derechos colectivos, atendiendo a su condición de pueblo de reciente contacto y asegurando de forma efectiva el derecho a la consulta previa, libre e informada de conformidad con el numeral 7 del artículo 57 de la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

235. Para el ACNUDH, “[e]l derecho al territorio, referido en los artículos 10, 26, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas resulta fundamental, ya que en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial la interdependencia con el medio ambiente es total y esta les permite mantener sus vidas y culturas, gracias a los conocimientos profundos que tienen sobre los usos, aplicaciones y cuidados de su entorno. Esto significa que el respeto de su decisión de mantenerse en aislamiento requiere que se garantice y respete el ejercicio de sus derechos territoriales, ya que cualquier agresión ambiental que sufran significaría una agresión a sus culturas y la puesta en riesgo del mantenimiento de su aislamiento”.¹¹⁷

236. Preocupa a esta Corte que el escenario complejo que tiene lugar en esos territorios amazónicos pueda desencadenar nuevos hechos violentos que conlleven privaciones de libertad, así como vulneraciones a la vida e integridad de personas waorani. Por tanto, es necesario que la Secretaría de Derechos Humanos, quien a su vez preside el Comité de Seguimiento y Monitoreo,¹¹⁸ en coordinación y diálogo permanente con las autoridades indígenas, locales y nacionales, y en cumplimiento de lo dispuesto por organismos internacionales, fortalezca las medidas para reducir la conflictividad en dichos territorios, asegurar el respeto a la vida de los pueblos aislados, las restricciones en la zona intangible y promover la convivencia pacífica de todos los habitantes.

237. Esta Corte toma nota que la CIDH ha observado al Estado ecuatoriano ante la falta de prevención sobre el impacto que las actividades que se realizan en la zona podrían tener sobre la conflictividad. Así, la CIDH observó “que sumado a la deficiencia de las medidas generales adoptadas por el Estado, se identifica por una

¹¹⁶ En el Suplemento del Registro Oficial No. 121 de 02 de febrero de 1999 se publicó el Decreto Ejecutivo 552 en que se declaró la zona intangible, posteriormente el 03 de enero de 2007 mediante Decreto Ejecutivo 2187, se delimitó la Zona Intangible en que habitan los pueblos Tagaeri y Taromenane. Este fue modificado por el Decreto Ejecutivo No. 751 publicado en el Registro Oficial Suplemento 506 de 11 de junio de 2019.

¹¹⁷ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*, párr. 21.

¹¹⁸ Artículo 11 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

*parte la falta de adopción de medidas concretas para enfrentar la tala ilegal en la zona que constituyó una de las fuentes de riesgo de violación del derecho a la vida materializada en las muertes violentas. Por otra parte, la Comisión considera que la ausencia de estudios de impacto ambiental y social serios que permitieran identificar los riesgos de la actividad petrolera en la zona respecto de la posible existencia de conflictos interétnicos entre los PIAV y otros pueblos en contacto inicial como el pueblo Waorani, también impidió que el Estado conociera con claridad de qué manera dicha actividad podría exacerbar tales conflictos y generar hechos de violencia extrema como efectivamente ocurrió en el año 2013”.*¹¹⁹

238. Entre las medidas necesarias debe contemplarse la intervención estatal inmediata y efectiva para el desmantelamiento de los campamentos ilegales de cacería y tala de madera, que permitan detener la extracción de madera y otras actividades ilegales en la Zona Intangible del Parque Nacional Yasuní, ya que estas actividades incrementan la posibilidad de contacto no deseado con los pueblos aislados.

5.3 Coordinación y articulación interinstitucional

239. Es obligación del Estado fortalecer la política pública destinada a proteger la vida y garantizar los derechos de los pueblos indígenas y en general de todos quienes habitan en estos territorios. Esta política pública requiere de la actuación articulada y coordinada de todas las entidades estatales de los diferentes niveles de gobierno y de las diferentes funciones del Estado.

240. Si bien la Secretaría de Derechos Humanos actualmente es la entidad estatal rectora de la política en materia de protección a pueblos indígenas en aislamiento¹²⁰, las acciones requeridas para cumplir con el objetivo señalado, no deben limitarse únicamente a lo que realice esta entidad, sino que su rol debe ser articular y coordinar con otros órganos de carácter nacional o local para implementar medidas reales y efectivas.

241. Esta Corte es enfática en señalar que ante la conflictividad que tiene lugar en estos territorios, el Estado no puede hacer caso omiso de ella y, menos aún, fundamentado en el relativismo cultural, abstenerse de actuar y dejar que hechos violentos ocurran. Las autoridades de las entidades estatales conjuntamente con las autoridades indígenas deben, bajo los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, adoptar medidas para prevenir este tipo de actos e implementar respuestas adaptadas culturalmente, en caso de ocurrir nuevas conflictividades.

¹¹⁹ CIDH, Informe No. 152/19 Caso 12.979 Informe de fondo. Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane en Ecuador. párr. 148.

¹²⁰ A partir de las medidas cautelares MC- 91/06 otorgadas por la CIDH en 2006, a favor de los pueblos en aislamiento Tagaeri y Taromenane, el Estado ecuatoriano a través de diferentes instituciones ha desarrollado políticas en relación a este tema. No es objeto de esta acción pronunciarse sobre nivel de cumplimiento de tales medidas.

242. Como señala el ACNUDH, “[e]l diálogo fluido entre gobiernos locales, municipales, regionales y nacionales, organizaciones indígenas y ONG sobre las situaciones que viven estos pueblos, sus problemáticas y necesidades, será sin duda una excelente herramienta de gestión para implementar las acciones y medidas concretas de protección, a través de mesas de diálogo permanentes que permitan participar a todos los actores”.¹²¹

243. De tal manera que en la formulación y ejecución de dichas políticas debe contarse al menos, con las entidades encargadas de ambiente, agua, salud,¹²² trabajo, educación, energía, recursos no renovables y gobierno, así como con los gobiernos autónomos descentralizados con jurisdicción en la zona y con los órganos de justicia. Las políticas estatales sobre la protección de pueblos indígenas en aislamiento deben contar obligatoriamente con la participación de las comunidades y organizaciones indígenas de la zona, así como otros actores de sociedad civil cuyo aporte puede ser fundamental para la adopción de políticas efectivas.

244. En el caso de las políticas y normas que atañen a los derechos de pueblos de reciente contacto, como es el caso de la nacionalidad Waorani, su adopción sólo puede ocurrir, bajo el respeto estricto al derecho a la consulta previa, libre e informada. Esta Corte en decisiones previas ha sostenido que “la participación efectiva de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas garantizada por el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, exige que el Estado establezca consultas efectivas, previa y debidamente informadas con las comunidades indígenas en relación con los actos y decisiones relacionadas con planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables, que puedan afectar sus territorios tradicionales, y que éstas se realicen en un plazo razonable.”¹²³

245. Estas políticas deben formularse desde una perspectiva intercultural, participativa y respetando los parámetros constitucionales establecidos para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, así como los contemplados en instrumentos internacionales de derechos humanos y por los órganos internacionales encargados de su cumplimiento.

5.4 Fortalecimiento de la coordinación entre justicias ordinaria e indígena

246. Por otra parte, el Consejo de la Judicatura, la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado, con la contribución de la Defensoría del Pueblo, deben fortalecer el enfoque intercultural en los órganos de justicia, tal como lo dispone la Constitución y los parámetros desarrollados por esta Corte, en coordinación con las autoridades de

¹²¹ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*, párr. 81.

¹²² La Corte toma nota de la suscripción del Acuerdo Ministerial 114 sobre “La protección en salud para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial”, publicado en Registro Oficial Edición Especial 69 de 25 de agosto de 2017.

¹²³ Corte Constitucional, Sentencia 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020, párr. 75.

justicia indígena. Para ello, entre las medidas a adoptarse, es indispensable implementar mecanismos permanentes de diálogo y coordinación entre la justicia ordinaria e indígena, fortalecer el conocimiento y la capacitación de las y los operadores de justicia sobre el enfoque intercultural y la jurisprudencia desarrollada por esta Corte, e incrementar el número de peritos interculturales que permitan la comprensión e intercambio entre los sistemas de justicia, evitando imposiciones del derecho ordinario por sobre los derechos de pueblos y nacionalidades.

247. Aunque, como se ha dicho, el ámbito de la presente sentencia es el hábeas corpus interpuesto por miembros de pueblos de reciente contacto y a ello ha limitado en lo fundamental su análisis, la Corte no puede dejar de mencionar la necesidad de contar con legislación, jurisprudencia y políticas que generen una justicia auténticamente intercultural para estos pueblos: *“Necesitamos un modelo de justicia que nos permita superar y no profundizar el conflicto. La aplicación de medidas de justicia transicional, tales como: búsqueda de la verdad; reconstrucción de la narrativa histórica; revaloración de la cultura y el idioma indígenas; restitución; conmemoración; compensación; disculpas; reparación; reformas institucionales, entre otras, puede traer múltiples beneficios si se aplica a este conflicto”*.¹²⁴

248. En efecto, los parámetros establecidos en la presente sentencia y el desarrollo de medidas como las de la justicia transicional, antes mencionadas, deben ser vistos como pasos en la gestación de una verdadera justicia intercultural, en la cual, como se ha dicho, tenga lugar un permanente diálogo en condiciones de igualdad, entre autoridades indígenas y estatales, a efectos de respetar y desarrollar la diversidad cultural que la Constitución protege, y que es inherente al Estado plurinacional e intercultural. En este sentido la interpretación intercultural es uno de los varios medios para alcanzar este fin, al tiempo que constituye también un resultado de esta justicia intercultural.

249. A efectos de posibilitar este diálogo intercultural durante los procesos judiciales en las condiciones de mayor igualdad posible, los jueces de hábeas corpus deben enfatizar el carácter de *última ratio* de la prisión preventiva cuando se trata de miembros de pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, y muy especialmente en el caso de pueblos indígenas de reciente contacto. En aquellos casos en que el juez o jueza determine como una medida inevitable de *última ratio* la privación de la libertad, ésta debe realizarse en condiciones culturalmente diferenciadas y de forma motivada.

5.5 Mejoramiento de las condiciones de privación de libertad de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas

250. Según la información remitida por el SNAI, en el año 2020 se encontraban 588 personas indígenas en los centros de privación de libertad a nivel nacional, de las cuales, 579 eran hombres y 9 mujeres. Del número total, 420 estarían en cumplimiento de una sentencia, mientras que 168 se encontrarían en virtud de una medida cautelar. En dicha

¹²⁴ Daniela Salazar, “Cuando la Justicia no Permite la Paz” en: Los Desafíos Constitucionales de la Democracia Social. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política SELA 2017. Librería. 2019.

información no se hace distinción a la nacionalidad o pueblo indígena al que pertenecen.¹²⁵

251. Si bien en la información remitida por el SNAI no se detalla con precisión la pertenencia a las nacionalidades o pueblos indígenas, sí es posible verificar que existe un número significativo de población indígena que se encuentra en los centros de privación de libertad. Este aspecto confirma la diversidad cultural y étnica a la que se ha hecho referencia al inicio de esta sentencia y frente a la cual, el Estado en virtud de los principios constitucionales de interculturalidad y plurinacionalidad está obligado a adoptar políticas públicas diferenciadas que respondan a esta realidad.

252. Estas políticas públicas incluyen al sistema de rehabilitación social. Para ello, el SNAI debe contar con información estadística clara sobre las personas indígenas que se encuentran en los centros de privación de libertad e implementar políticas que, con base en los parámetros de esta sentencia, posibiliten de manera progresiva la adaptabilidad cultural de dichos centros. Esto se enmarca en la obligatoriedad de incorporar enfoques diferenciados en materia de personas privadas de libertad.

253. Las políticas destinadas a asegurar la adaptabilidad cultural de las políticas públicas en materia de centros de privación de libertad deben verse reforzada en casos de personas indígenas de reciente contacto, atendiendo los parámetros de esta sentencia en relación a la protección de la integridad personal desde una perspectiva intercultural. La formulación e implementación de estas políticas debe realizarse en diálogo y coordinación permanente con las autoridades indígenas.

V. CONCLUSIONES

254. A la luz de lo anterior, con base en su atribución conferida en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, esta Corte reitera los principales criterios vertidos en esta sentencia y que deberán ser tenidos en cuenta por parte de las entidades públicas y privadas relacionadas con el caso en análisis y por los operadores de justicia, sin perjuicio del carácter vinculante del precedente constitucional. A efectos de que la actuación del Estado tenga un efecto preventivo, las siguientes reglas serán observadas tanto por el Tribunal que conoce la acción de hábeas corpus como por las y los jueces de garantías penales, conforme se indica a continuación:

Obligación de todas las autoridades judiciales de observar el principio de interculturalidad

- 1) Para la efectiva protección de los derechos de miembros de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, deberá aplicarse el principio de interculturalidad a los derechos y a las garantías constitucionales. Las autoridades

¹²⁵ La información remitida, contrasta con la proporcionada por la representante del SNAI en la audiencia realizada por esta Corte, quien señaló que “al 24 de febrero de 2021 en los centros de privación de libertad se encontraría 1 persona autoidentificada como achuar, 5 como kichwa, 5 como shuar, 190 mulatos, 633 indígenas, 1359 afrodescendientes y 55 montubios.”

estatales deberán crear condiciones de igualdad y respeto en las relaciones con las autoridades de estas comunidades, pueblos y nacionalidades. En todo proceso jurisdiccional se deberá posibilitar un diálogo intercultural, a fin de interpretar las normas y comprender los hechos y conductas. A mayor conservación de usos y costumbres de las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, mayor autonomía en el ejercicio del derecho a crear, desarrollar, aplicar y practicar su propio Derecho.

Obligaciones específicas de las juezas y jueces penales

- 2) La verificación del cumplimiento de las medidas alternativas a la prisión preventiva adoptadas producto de un diálogo intercultural, quedará a cargo de las autoridades indígenas quienes informarán de su cumplimiento a la o el juez de la causa penal. En caso de su incumplimiento, la o el juez penal podrá modificar estas medidas u ordenar la prisión preventiva de la persona procesada, según los parámetros expuestos en esta sentencia. Los jueces penales ante quienes se solicite la revisión y sustitución de la medida cautelar también tendrán la obligación de observar los parámetros interculturales expuestos en esta sentencia
- 3) La adopción de medidas alternativas a la prisión preventiva será la regla para los miembros de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con especial énfasis en los pueblos de reciente contacto, debido a la situación de vulnerabilidad que presentan sus miembros. En el caso de los pueblos de reciente contacto, la jueza o juez penal no podrá dictar la prisión preventiva sin antes haber cumplido con las siguientes actuaciones: i) diálogo intercultural con las autoridades indígenas; ii) análisis de las medidas alternativas a la prisión preventiva conjuntamente con las autoridades indígenas, incluyendo las razones por las cuales no se aplican las medidas alternativas; y, iii) carga argumentativa mayor de la justificación de la prisión preventiva, teniendo en cuenta la pertenencia de los procesados a un pueblo de reciente contacto. De considerarlo pertinente, la jueza o juez penal podrá aplicar estas reglas a otras comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas dependiendo de las circunstancias de cada caso en concreto y la cultura involucrada.
- 4) Si Fiscalía, teniendo en cuenta los parámetros interculturales analizados en esta sentencia, hace un pedido motivado de cualquier medida cautelar para asegurar la presencia de la persona procesada, perteneciente a un pueblo de reciente contacto, incluyendo la prisión preventiva, la jueza o juez de la causa penal requerirá la sujeción de la persona procesada a la vigilancia de las autoridades indígenas del pueblo de reciente contacto. Durante este tiempo mantendrá reuniones con las autoridades indígenas, sabios y/o ancianos, que posibiliten un diálogo intercultural y estudiar las distintas medidas alternativas a la prisión preventiva que aseguren la comparecencia de las personas al proceso penal y que puedan cumplirse en el ámbito y territorio de las comunidades.

Obligaciones específicas del Tribunal que conoce la acción de hábeas corpus

- 5) El hábeas corpus es la garantía constitucional jurisdiccional adecuada y eficaz para que las personas indígenas que han sido privadas de su libertad puedan recuperarla, si al momento de dictarse la medida cautelar privativa de libertad no se aplicó el principio de interculturalidad o se inobservaron los derechos colectivos de las personas indígenas procesadas, en la privación de su libertad. En estos casos, el Tribunal de hábeas corpus ordenará la inmediata libertad y podrá disponer las medidas alternativas a la prisión preventiva, bajo los parámetros establecidos en esta sentencia.
- 6) En caso de existir las condiciones adecuadas, la audiencia de hábeas corpus y reuniones con las autoridades indígenas podrán tener lugar en la comunidad indígena a la que pertenecen los accionantes.
- 7) En el caso de los pueblos de reciente contacto, sin perjuicio de las circunstancias del caso concreto pueda ser aplicable también a otras comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el Tribunal de hábeas corpus deberá verificar si el juez o jueza de la causa penal agotó toda posibilidad de diálogo intercultural, coordinación y colaboración con las autoridades indígenas para la adopción de otras medidas cautelares conforme a los parámetros de esta sentencia. Además, deberá verificar si, previo a disponer la prisión preventiva, el juez penal cumplió con los requisitos establecidos en los párrafos 161 y 162 de esta sentencia.
- 8) Para los pueblos indicados en el párrafo anterior, si el Tribunal de hábeas corpus no cuenta con los suficientes elementos para ordenar la inmediata libertad o por la falta de comparecencia de las autoridades indígenas a la audiencia de hábeas corpus o para la adopción de la medida cautelar culturalmente apropiada, el Tribunal de hábeas corpus suspenderá la audiencia. Durante este tiempo realizará los esfuerzos necesarios para mantener reuniones con las autoridades indígenas que posibiliten un diálogo intercultural, estudiar las distintas medidas alternativas a la prisión preventiva que aseguren la comparecencia de las personas al proceso penal y que puedan cumplirse en el ámbito y territorio de las comunidades, así como contar con los elementos suficientes para resolver la acción de hábeas corpus propuesta. La suspensión de la audiencia tendrá un plazo razonable y deberá evitar dilaciones innecesarias.
- 9) El Tribunal que conoce el hábeas corpus deberá verificar si en la causa penal que motivó esta garantía constitucional, la jueza o juez de la causa penal comprendió la cultura, las costumbres y el derecho indígena, y desde dicha comprensión adoptó las medidas o decisiones judiciales objeto de hábeas corpus y a su vez, si las personas procesadas contaban con una comprensión efectiva de las medidas adoptadas, fines y las consecuencias de la etapa procesal y/o audiencia respectiva.

Obligaciones comunes a las juezas y jueces penales y al Tribunal que conoce la acción de hábeas corpus

- 10)** En ningún caso podrá dictarse una orden de prisión preventiva en contra de miembros de los pueblos en aislamiento, puesto que esta Corte la considera incompatible con el principio constitucional de no contacto que la Constitución les garantiza a estos pueblos.
- 11)** La condición de pueblo indígena de reciente contacto es una categoría que, atendiendo a los principios constitucionales de interculturalidad y plurinacionalidad, cobra particular relevancia en todo proceso judicial en los que se trate derechos individuales o colectivos de personas o comunidades pertenecientes a pueblos o nacionalidades indígenas de contacto reciente.
- 12)** Se deberá tomar en cuenta la pertenencia de la persona procesada a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. A mayor conservación de los usos y costumbres de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena, mayor autonomía en la aplicación de su derecho propio. Consecuentemente, mayor será la obligación del Tribunal que conoce el hábeas corpus o de la o el juez de la causa penal de adoptar medidas alternativas a la prisión preventiva, que respeten la cosmovisión de una persona indígena y su cultura. Estas medidas deberán ser analizadas dependiendo de las circunstancias de cada caso en concreto y de las particularidades que presenta la comunidad, pueblo o nacionalidad indígena.
- 13)** Las medidas alternativas deberán contar con enfoque de género y etario, con el objeto de brindar una protección específica y diferenciada, teniendo en cuenta los factores de riesgo y condiciones específicas que enfrentan las mujeres, niños y niñas indígenas de esas comunidades, pueblos o nacionalidades.
- 14)** Si la privación de libertad ocurre a causa de hechos en los que pueden encontrarse involucrados derechos de pueblos indígenas en aislamiento, el Tribunal que conoce el hábeas corpus o la o el juez de la causa penal, deberá analizar conjuntamente con las autoridades indígenas, que las medidas adoptadas no impliquen riesgo de nuevo contacto o de hechos que puedan poner en peligro la vida o integridad de las y los miembros de pueblos indígenas en aislamiento, para lo cual podrá requerir la actuación de otras instituciones estatales.
- 15)** Es un deber comprender la otra cultura, para lo cual el Tribunal que conoce el hábeas corpus o la o el juez de la causa penal, podrá disponer la realización de peritajes u otras fuentes que permitan realizar una interpretación cultural, así como favorecer una justicia dialógica e intercultural. Se dará preferencia a las partes directas del conflicto. Esto deberá ser examinado por la autoridad judicial competente, caso a caso.
- 16)** El Tribunal que conoce el hábeas corpus o la o el juez de la causa penal deberá proveer de traductores en caso de que las personas procesadas o las autoridades indígenas no comprendan el español. Además, deberá examinar, que la información de la detención y de sus derechos, les hayan sido comunicados en la lengua propia y

en lenguaje sencillo (art. 77.7 lit. a) CRE) y que las personas procesadas hayan sido provistas de traductores en la causa penal.

17) En el caso de los pueblos de reciente contacto, para garantizar la igualdad y doble vía del diálogo intercultural, las reuniones, acercamientos y demás mecanismos que faciliten este diálogo deberán desarrollarse en el territorio de las comunidades, a fin de que puedan participar las autoridades tradicionales y otras autoridades. Además se debe proveer de traductores, y contar con alguna de las fuentes que permitan una interpretación y comprensión intercultural de las normas y los hechos del caso, así como de las diligencias judiciales que se vayan a realizar.

18) En los casos en los que luego de haber aplicado las reglas precedentes y se ordene de manera excepcional la privación de libertad de las personas indígenas en general, esta deberá ser étnica y culturalmente diferenciada. Esto significa que las autoridades competentes están obligadas a adoptar medidas orientadas a identificar y proteger los valores y expresiones que diferencian a los miembros de las comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas de la población en general, y que conforman su identidad étnica y cultural.

19) En el caso de todas las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, estas obligaciones estatales incluyen, entre otros: i) adoptar medidas para que la privación de libertad de personas indígenas no anule, ni obstaculice sus derechos colectivos, costumbres, cultura, idioma, religión o culto, su acceso a una alimentación propia de sus costumbres, a sus formas de vestir, a su medicina tradicional, entre otros valores y expresiones étnicas e identitarias protegidas por la Constitución, ii) erradicar prácticas discriminatorias, iii) elaborar e implementar protocolos efectivos para la atención de las necesidades especiales de las personas indígenas, iv) brindar información en su idioma sobre la normativa a la que están sujetos en el centro de privación de libertad y los derechos que los asisten, v) brindar la atención médica y psicológica especializada que se adecúe con sus costumbres, vi) generar oportunidades culturales para el desarrollo de actividades orientadas a su reinserción social, vii) garantizar progresivamente la infraestructura adecuada, viii) garantizar el acceso a una justicia intercultural, ix) garantizar la privación de libertad en aquellos centros más cercanos a sus comunidades.

VI. REPARACIÓN

255. Considerando que las personas a favor de quienes se presentó la acción de hábeas corpus bajo revisión recuperaron la libertad, esta Corte establece que los preceptos contenidos en esta sentencia están orientados a la prevención y en ese sentido, a adoptar medidas para impedir que nuevos hechos como los que dieron lugar a las vulneraciones de derechos verificadas en esta causa vuelvan a ocurrir. Por tanto, los parámetros dictados tienen efectos vinculantes y deben ser observados como una garantía de no repetición por las partes procesales, autoridades judiciales, entidades públicas y personas u organizaciones de la sociedad civil a las cuales se refiera esta decisión. Todo esto, en el marco de la aplicación del artículo 18 de la LOGJCC.

256. Conforme lo observado en esta sentencia, es sustancial adoptar medidas para impedir que el impacto de las actividades económicas y extractivas repercutan en el incremento de conflictividad en la zona, detonando hechos como los que provocaron la causa en revisión. Por este motivo, la Secretaría de Derechos Humanos, en coordinación con el Comité de Seguimiento y Monitoreo, en el ámbito de sus competencias, deben adoptar e implementar un plan que incluya medidas destinadas a asegurar el respeto de la autodeterminación de los pueblos indígenas de reciente contacto y el principio de no contacto de los pueblos Tagaeri y Taromenane. Estas medidas deben incluir la intervención estatal inmediata y efectiva para el desmantelamiento de los campamentos ilegales de cacería y tala de madera en la Zona Intangible del Parque Nacional Yasuní. Este plan debe necesariamente estar precedido de la correspondiente consulta previa, libre e informada a los pueblos de reciente contacto. Y en virtud del principio de no contacto, esta consulta no debe realizarse a los pueblos indígenas en aislamiento.

257. A efectos, de elaborar este plan también se debe contar con la participación de las autoridades indígenas de la nacionalidad Waorani, las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, municipales y provinciales de la Provincia de Orellana, organizaciones de la sociedad civil, iglesia, academia y expertos en el tema.

258. Tomando en cuenta las vulneraciones de derechos, verificadas en esta sentencia, en las que incurrieron las autoridades judiciales y a fin de que los parámetros desarrollados por esta sentencia se concreten en las actuaciones de las autoridades judiciales, el Consejo de la Judicatura, la Defensoría Pública, la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias, con la participación de autoridades y organizaciones indígenas, formulen coordinadamente un plan participativo para fortalecer el enfoque intercultural en los órganos de justicia.

259. El Consejo de la Judicatura deberá asegurar la capacitación y sensibilización a juezas y jueces, fiscales y defensoras y defensores públicos a nivel nacional con el contenido de esta sentencia. La difusión del contenido de esta sentencia y de los peritajes a todos los operadores de justicia a nivel nacional y la publicación de su contenido en las páginas web de estas instituciones y en los idiomas en que se dispone su traducción.

260. Considerando las afectaciones que las personas indígenas waorani sufrieron durante su privación de libertad, el SNAI con la participación de autoridades y organizaciones indígenas y en coordinación con la Defensoría del Pueblo, formule un protocolo de atención especializada para personas indígenas con base en los parámetros de esta sentencia.

261. A fin de que el contenido de esta sentencia sea difundida y llegué a los pueblos y comunidades indígenas debe ser traducida al kichwa y shuar, idiomas de relacionamiento intercultural conforme lo dispone la Constitución, en waoterero, idioma de la nacionalidad Waorani.

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.** Dejar sin efecto la sentencia No 223-2013 emitida por el 11 de marzo de 2014 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Orellana.
- 2.** Declarar la vulneración del derecho a la libertad e integridad personal de Quimontari Orengo Tocari Coba, Omeway Tega Boya Guinegua, Kaguime Fernando Omeway Dabe, Tague Caiga Baihua, Wilson Enrique Baihua Caiga, Cahuiya Ricardo Napahue Coba y Velone Emou Tañi Paa y aceptar la acción de hábeas corpus presentada a su favor.
- 3.** Considerar que, en cuanto a las vulneraciones a la libertad e integridad personal de las personas pertenecientes a la nacionalidad Waorani que fueron privadas de libertad, esta sentencia constituye en sí misma una forma de reparación.
- 4.** Que la Secretaría de Derechos Humanos, en coordinación con el Comité de Seguimiento y Monitoreo elabore un plan con medidas concretas a fin de asegurar el respeto de la autodeterminación de los pueblos indígenas de reciente contacto y el principio de no contacto de los pueblos en aislamiento, Tagaeri y Taromenane. Dicho plan debe contemplar:
 - i)** Cronograma y ruta a seguir en la formulación e implementación del plan participativo, el cual será remitido a esta Corte en el término de 120 días a partir de notificada esta sentencia.
 - ii)** La consulta previa, libre e informada a los pueblos de reciente contacto. Esta consulta no debe realizarse a los pueblos indígenas en aislamiento.
 - iii)** Medidas específicas de cara a las actividades económicas y principalmente extractivas que tiene lugar en la provincia de Orellana. Estas medidas deben incluir la intervención estatal inmediata y efectiva para el desmantelamiento de los campamentos ilegales de cacería y tala de madera en la Zona Intangible del Parque Nacional Yasuní.
 - iv)** Este plan debe contar con la participación de las autoridades indígenas de la nacionalidad Waorani, las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, municipales y provinciales de la Provincia de Orellana, organizaciones de la sociedad civil, iglesia, academia y expertos en el tema.
 - v)** Una vez formulado el plan, la Secretaría de Derechos Humanos, entidad que preside el Comité, remitirá a esta Corte informes semestrales sobre su implementación.

5. Que el Consejo de la Judicatura, en coordinación con la Defensoría Pública, la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias y con la participación de autoridades y organizaciones indígenas, formulen un plan participativo para fortalecer el enfoque intercultural en los órganos de justicia, en el que se incluya, además de los parámetros establecidos en esta sentencia, al menos los siguientes aspectos:

i) Cronograma y ruta a seguir en la formulación e implementación del plan participativo, el cual será remitido a esta Corte en el plazo de 3 meses a partir de notificada esta sentencia.

ii) La elaboración e implementación de un protocolo para la sustanciación de hábeas corpus de miembros de pueblos indígenas, incluyendo los de reciente contacto, con enfoque intercultural.

ii) La conformación de un mecanismo permanente de diálogo y coordinación entre la justicia ordinaria y las autoridades de la nacionalidad Waorani. Este debe incluir a representantes de los órganos de la Función Judicial, las autoridades indígenas y del Mecanismo Nacional de Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

iii) El fortalecimiento del conocimiento y sensibilización de las y los operadores de la justicia ordinaria sobre el enfoque intercultural y la jurisprudencia desarrollada por esta Corte.

iv) La implementación de un programa específico para incrementar el número de peritos interculturales que permitan la comprensión e intercambio entre los sistemas de justicia.

v) La capacitación a juezas y jueces, fiscales y defensoras y defensores públicos a nivel nacional con el contenido de esta sentencia.

vi) La difusión del contenido de esta sentencia y de los peritajes a todos los operadores de justicia a nivel nacional y la publicación de su contenido en las páginas web de estas instituciones y en los idiomas en que se dispone su traducción.

vii) El Consejo de la Judicatura remitirá a esta Corte informes semestrales sobre los avances en la implementación de este plan.

6. Que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores:

i) En el plazo de 3 meses, actualice la información sobre las personas indígenas que se encuentran en los centros de privación de libertad respetando el principio de autoidentificación.

ii) En el plazo de 6 meses, con base en la información que dispone el SNAI y con la participación de autoridades y organizaciones indígenas y en coordinación con la Defensoría del Pueblo, formule un protocolo de atención especializada para personas indígenas sobre la base de los parámetros desarrollados en esta sentencia. Este deberá incluir el cronograma y ruta de implementación y difusión en los centros de privación de libertad.

iii) El SNAI remitirá a esta Corte informes semestrales sobre los avances en la implementación de este protocolo de atención.

7. Las autoridades de las comunidades indígenas y las organizaciones indígenas y de la sociedad civil podrán remitir a esta Corte información sobre el cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia.

8. Disponer a la Secretaría General y a la Secretaría Técnica Jurisdiccional de esta Corte coordinen la traducción íntegra de esta sentencia y de los peritajes realizados a los idiomas waoterero, shuar y kichwa y la promoción de su contenido.

9. Disponer la apertura de la fase de seguimiento de esta sentencia constitucional. La Corte podrá convocar a audiencias de seguimiento y solicitar informes de ejecución de la sentencia.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.04
09:23:39 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 112-14-JH/21**VOTO CONCURRENTE****Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Ramiro Avila Santamaría**

1. Estamos de acuerdo con la gran mayoría de los argumentos y con la decisión en la sentencia aprobada con ponencia del juez Agustín Grijalva Jiménez. Razonamos nuestro voto para resaltar el avance jurisprudencial que la Corte Constitucional ha realizado al aprobar el fallo y para discutir algunas cuestiones puntuales que consideramos importantes.

2. El voto razonado lo dividiremos en dos partes: (1) La importancia del caso y los avances jurisprudenciales; (2) la privación de libertad de las personas indígenas de reciente contacto, la excepcionalidad y el *hábeas corpus*.

(1) La importancia del caso y los avances jurisprudenciales

3. Marzo de 2013, cerca de Yarentaro (provincia de Orellana y al borde del Parque Nacional Yasuní), una pareja de ancianos de la nacionalidad waorani, Ompore y Buganei, son lanceados por personas indígenas en aislamiento, posiblemente Tagaeris o Taromenanes. Días más tarde, un grupo waorani de reciente contacto, familiares de las personas ancianas, dieron muerte, en su territorio, a un grupo de indígenas en aislamiento. Por estos hechos, la fiscalía inició un proceso penal (por el delito de genocidio) y el juez penal ordenó la prisión preventiva en contra de varias personas waoranis. Las personas procesadas fueron privadas de libertad en el Centro de Rehabilitación Social de Sucumbíos. Contra esa privación de libertad, se planteó el *hábeas corpus* y motivó la sentencia aprobada por la Corte.

4. La Constitución establece que el Ecuador es un Estado constitucional plurinacional e intercultural.¹ Eso quiere decir que el Ecuador reconoce, en igualdad de condiciones, a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

5. La plurinacionalidad y la interculturalidad son dos principios constitucionales tremendamente importantes para reconocer a las comunidades, pueblos y nacionalidades que han sido, particularmente en lo jurídico, relegados y discriminados. Las implicaciones de estos principios no han sido desarrolladas suficientemente por el Estado ni por los jueces y juezas. Pasar del reconocimiento a la aplicación práctica es uno de los retos más difíciles que tiene el Estado en general y los jueces y juezas en particular.

6. Esta sentencia asume ese difícil reto de desarrollar de forma práctica y situada la interculturalidad, va más allá de lo meramente dogmático y teórico, además en un caso

¹ Constitución, artículo 1.

tremendamente complejo, que pone a prueba la capacidad del derecho para dar soluciones justas y prácticas, la sentencia a nuestro parecer logra su cometido.

7. De los muchos aportes que realiza la sentencia, basada en un profundo análisis de las normas, la jurisprudencia, la doctrina y el saber de personas conocedoras sobre el tema, nos permitimos subrayar algunos: el desarrollo de principios de la interculturalidad y su aplicación al caso concreto; el desarrollo doctrinal de los pueblos en aislamiento y de reciente contacto y sus derechos; la importancia del análisis contextual para resolver un caso y para prevenir futuros conflictos; el análisis de la privación de libertad desde la perspectiva cultural waorani; el desarrollo del derecho a la integridad de personas indígenas en privación de libertad.

8. Un comentario sobre uno de los parámetros de la interculturalidad: la obligación de la “*siempre doble vía*”, que implica “*una mutua y activa escucha*”.² Los espacios de encuentro entre dos culturas pueden ser muchos. Uno de esos espacios es el proceso judicial. Cuando la cultura de una de esas partes se observa y aplica sin consideración de la otra, entonces hay imposición cultural. Esta ha sido la historia de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. La colonización antes y la colonialidad ahora han impedido que pueda haber un intercambio simétrico entre las culturas. La “*doble vía siempre*” exige humildad por parte de quien tiene el privilegio de estar en la cultura dominante y el reconocimiento de que puede aprender de la otra cultura. La sentencia obliga, en particular a los operadores de justicia, para que cuando tengan personas de culturas de otras nacionalidades indígenas dentro del Ecuador, tengan que respetar, escuchar y aprender de la otra cultura, aun cuando subsista el falso prejuicio de que son inferiores, salvajes, ignorantes y más, cuestiones que, además, están proscritas por la prohibición de discriminación.³

9. Los casos para la aplicación de la interculturalidad, en un país diverso como el Ecuador, no podrán seguir un patrón común ni una fórmula específica. Si la cultura es dinámica y cambiante, los criterios jurídicos también deben adaptarse a cada caso. Sin embargo, la sentencia al tratar uno de los casos más complejos que se pueda conocer en una corte de justicia, aporta con las luces para guiar futuros casos y demuestra que la práctica de la interculturalidad es posible.

10. Finalmente, nos permitimos resaltar lo que la sentencia denomina “*reducción de conflictividad en el territorio*”. En este acápite la Corte realiza un análisis sobre cuestiones que podrían contribuir a que, a futuro, no existan hechos tan graves como los que se conoció por parte de la justicia penal. Esto implica coordinación, cooperación, articulación interinstitucional y políticas públicas formuladas de manera intercultural y participativa. Acá está uno de los retos más urgentes y difíciles de cumplir por parte del Estado y de hacer seguimiento por parte de la Corte. Sin embargo, por esas comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y por la construcción de esa promesa

² Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 37 (1).

³ Constitución, artículo 11 (2).

de Estado intercultural y plurinacional, vale la pena la sentencia y asumir los retos que implica.

(2) *La privación de libertad de las personas indígenas de reciente contacto, la excepcionalidad y el hábeas corpus*

11. La Constitución establece que la privación de la libertad “*no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena.*”⁴ La Constitución, en otras palabras, establece que la privación de libertad debe, siempre, ser excepcional y, además, establece los fines cautelares de la privación de libertad durante el proceso.

12. A esta excepcionalidad, con respecto a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de tenerse en consideración que la Constitución, en su artículo 57, reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: *1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social. (...) 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. 10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.*

13. . Por lo que, como bien invoca la sentencia, con respecto a pueblos indígenas, “[d]eberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento”.⁵ En la sentencia, con razón, se concluye que “*si la norma en cita establece que las sanciones privativas de libertad en los casos de los pueblos indígenas son de última ratio, con mayor razón lo serán las medidas de aseguramiento como la prisión preventiva (naturaleza cautelar).*”⁶

14. La Corte ya ha establecido que las medidas cautelares de carácter personal no son un mecanismo idóneo para solucionar los conflictos existentes entre pueblos en aislamiento voluntario y/o pueblos de reciente contacto, por lo que las autoridades judiciales deberán establecer mecanismos de coordinación y cooperación acordes con la cosmovisión de estos pueblos puesto que “*alejar a los miembros de los pueblos no contactados o de reciente contacto a un entorno social como los centros de rehabilitación social genera una afectación a su relación comunitaria, al separarlos de su entorno social y colectivo*”.⁷

⁴ Constitución, artículo 77 (1).

⁵ Convención N. 169 de la OIT, artículo 10 (2).

⁶ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 89.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 004-14-SCN-CC, 6 de agosto de 2014, página 28.

15. A estos argumentos, la sentencia abona con algunas constataciones testimoniales y conclusiones jurídicas. Entre otras:

- a. Los waoranis *“son hombres que nacieron libres y su hábitat natural es la selva.”*⁸
- b. *“La privación de libertad es una práctica ajena a la cultura y normas propias de la nacionalidad Waorani y quebranta su filosofía y costumbres.”*⁹
- c. *“Para los ancianos, que pasaron del aislamiento al contacto, el mundo de la cárcel es un lugar donde se muere, ellos piensan que al entrar se muere”.*¹⁰
- d. A pesar del contacto con la cultura dominante y de la variación en función de la diferencia generacional *“estos cambios culturales que se verifican en las nuevas generaciones por la interacción con la sociedad mestiza occidental no excluyen a los miembros de la nacionalidad Waorani de su condición de pueblo indígena de reciente contacto, para quienes en general la noción de privación de libertad es contraria a su costumbre.”*¹¹
- e. *“La privación de libertad se percibe como una forma de inactividad que no corrige, sino que los hace proclives a adoptar hábitos que no son propios de su cultura y que van en detrimento de sus valores.”*¹²
- f. *“Me recuerdo, yo estaba en el Coca, yo entré ahí (al Centro de Detención), y me dijeron: aquí estamos sentados, nada que hacer, comida suficiente, no pasa nada, y algo para hacer es solo dormir, para hacer gordo, nada más. ¿Estás bien así? Si estamos bien. Cárcel no es solución, sino trabajo. Waorani estaba tomando trago, y decía que no pasa nada, pasa sentado todo el día viendo jugar vóley, todo el día va a estar durmiendo, pasa acostado. No pasa nada”.*¹³
- g. Por la separación del territorio, contra su voluntad como sucede con la prisión preventiva, *“automáticamente son privados de manera radical del acceso a los elementos básicos que son necesarios para su vida y a la relación simbólica que es gravitante en su existencia acorde a su cultura.”*¹⁴
- h. *“Desde la dimensión colectiva, para las comunidades significó la pérdida de individuos que cumplan con las funciones sociales asignadas para el sostenimiento grupal... la privación de libertad generó sufrimiento a las*

⁸ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 100.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 103.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 107.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 108.

¹² Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 109.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 110. Entrevista realizada a Omairi Ima, dirigente de mujer AMWAE, agosto 2020, realizada por Roberto Narváez Collaguazo, Informe pericial dentro de la causa 112-14-JH, página 108.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 117.

familias, en particular una percepción de desprotección a los niños y niñas, debido a la ausencia y la incomunicación pues el centro de privación de libertad se encontraba distante.”¹⁵

- i. La privación de libertad de personas waorani agrava el conflicto y pone en riesgo a personas ajenas a su cultura, que podrían incluso ser operadores y operadoras de justicia. Ante esta amenaza podría activarse el código guerrero y cobrar venganza para su liberación¹⁶: *“Luego del encarcelamiento. Habíamos intermediado, había intermediado con la comunidad para poder tener comunicación, porque sino iba a escalar en violencia. No dirigida a los jueces, sino posiblemente a personal de las empresas petroleras. Porque en el mundo waorani, no se culpa al que es directo. Sino en el mundo waorani, la venganza es demostrar que yo estoy aquí. Se puede tomar la lanza y matar a alguien porque mi familia está detenida. En este caso las personas de las empresas son del mundo cowuri”.*¹⁷
- j. *“...la detención fue bastante cruel. Lo que es alimentación fue fuerte y la incomunicación (...) Dentro sufrieron en lo físico. Subieron su peso. No tuvieron la misma actividad que hacen, incomunicados. Hablaban solo entre ellos entre cuatro paredes. Sufrían porque no veían a su familia. Fue una mala experiencia. Ellos dicen: “no podemos volver” (...) Si bien tenemos relación con el mundo occidental. Nosotros dependemos de nuestra propia comida. El Tage dice -el abuelo- yo no sé qué tenía que hacer. Estar solo ahí. Ellos creían [que] era no hacer nada, todo el día. No se cambia. Estar ahí en el cuarto. No hay cambio (...) No es una buena decisión para el mundo Waorani estar en cárcel...” “la detención fue bastante cruel. Lo que es alimentación fue fuerte y la incomunicación (...) Dentro sufrieron en lo físico. Subieron su peso. No tuvieron la misma actividad que hacen, incomunicados. Hablaban solo entre ellos entre cuatro paredes. Sufrían porque no veían a su familia. Fue una mala experiencia. Ellos dicen: “no podemos volver” (...) Si bien tenemos relación con el mundo occidental. Nosotros dependemos de nuestra propia comida. El Tage dice -el abuelo- yo no sé qué tenía que hacer. Estar solo ahí. Ellos creían [que] era no hacer nada, todo el día. No se cambia. Estar ahí en el cuarto. No hay cambio (...) No es una buena decisión para el mundo Waorani estar en cárcel...”*¹⁸

16. La Corte, con estas y otras premisas, concluye que *“la excepcionalidad de la medida privativa de libertad... se ve revestida de un resguardo especial... y debe ser observado de manera más estricta”*¹⁹. Para llegar a esta conclusión, que permite la privación de libertad de forma excepcional para personas miembros de pueblos en

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 114.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 114.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 116. Comparecencia de Gilberto Nenkimio, presidente de la NAWA en la audiencia realizada por esta Corte el 15 de abril de 2021.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 205.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafos 119 y 159.

aislamiento y reciente contacto, la sentencia considera el contexto del caso y también el riesgo de una potencial impunidad.

17. Nosotros creemos que, con las mismas premisas, la Corte debía haber establecido que para las personas miembros de los pueblos en aislamiento y reciente contacto cabe disponer únicamente medidas no privativas de libertad como medida cautelar.

18. La aplicación de medidas alternativas era la conclusión adecuada porque, aun ponderando con los posibles beneficios de una privación de libertad (aseguramiento de las personas al juicio), los daños comprobados en el caso son evidentemente mayores a los beneficios, especialmente por la especial intensidad que tienen cuando son aplicadas a personas que pertenecen a un pueblo indígena de reciente contacto, que llegan al punto de transformar a la medida privativa de libertad, en sí misma, en un atentado comparable a un trato cruel, inhumano y degradante, y que precisamente llevó a la Corte a declarar la violación al derecho a la integridad física y emocional de las personas privadas de libertad.

19. El hecho de prohibir la privación de libertad como medida cautelar no puede ser visto como una medida que promueva la impunidad por varias razones. La primera, y más evidente, es que la prisión preventiva no es una pena y los acusados gozan de presunción de inocencia. La segunda es que el hecho de que se prohíba la privación de libertad preventiva no implica que no se puedan aplicar otras medidas, como las que la misma sentencia sugiere que no son privativas de libertad (prohibición de salida del territorio ancestral o medidas adoptadas en diálogo cultural con las autoridades²⁰).

20. Se podría afirmar, como se sugiere en los peritajes, que la privación de libertad pudo haber tenido algún significado cultural como consecuencia del cometimiento de un acto injustificable (como la masacre de un grupo de indígenas en aislamiento) y para transmitir el mensaje de que hechos de este tipo son inaceptables. Estos argumentos no son justificables porque resultarían razones ajenas al procedimiento penal²¹ y significaría un uso del derecho penal también ajeno para el que fue diseñado y concebido. Por ello, la sentencia dice lo correcto cuando afirma que *“el juez de la causa penal dictó la prisión preventiva con otros fines, que no se encuentran establecidos ni en la Constitución ni en la ley, provocó la ilegalidad de la medida...”*²².

21. La prisión preventiva no forma parte del derecho propio de los pueblos en aislamiento y en reciente contacto. Aún en casos de excepcionalidad, como establece la sentencia, estaríamos frente a una imposición cultural inaceptable en un estado plurinacional, misma que además constituiría un acto lesivo contra la dignidad del individuo afectado por la medida y del pueblo al que pertenece.

22. Además, aunque quienes suscribimos este voto concordamos plenamente con la necesidad de establecer un diálogo entre culturas, consideramos que las circunstancias

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 170.

²¹ Constitución, artículo 77 (1), Código de Procedimiento Penal (vigente a la época): artículo 167.

²² Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 134.

en las que se daría no favorecen a que este se de en igualdad de condiciones y sin imposiciones. Corresponde preguntarnos qué resultado tendría un diálogo que inicia con la amenaza de imposición de una medida que, para la cultura en desventaja, es vista como el equivalente a la muerte o a un trato cruel, inhumano y degradante. Preocupa sobre manera que estas circunstancias provoquen que estos diálogos, en lugar de generar un espacio de encuentro entre culturas y de mejora en el manejo de conflictos, termine por cerrarlos y por volver a la imposición de nuestro derecho penal.

23. Por otro lado, la sentencia impone la obligación a los jueces y juezas, previo a dictar la prisión preventiva, de asegurarse de cumplir con algunas actuaciones, tales como el diálogo intercultural, el análisis de las medidas alternativas a la prisión preventiva conjuntamente con las autoridades indígenas y establece algunas reglas procesales, como la suspensión de la audiencia para tener elementos que posibiliten el diálogo intercultural.²³ Los condicionamientos que establece la sentencia, de manera alguna deben ser entendidos como requisitos para la procedencia de la prisión preventiva, pues al final se convertirán en un “*check list*” que se cumplirá únicamente de manera formal y que terminará por provocar la aplicación de la prisión preventiva, como se lo ha hecho hasta el momento.

24. Consideramos que, aún en el caso de que el juzgador o juzgadora penal hayan realizado todos los requerimientos que exige la sentencia, incluso si existen acuerdos interculturales, cabe un *hábeas corpus* para analizar la posible legalidad, arbitrariedad o ilegitimidad de la prisión preventiva. Además, bajo ningún concepto, la decisión del *hábeas corpus* debe estar sometida o depender del diálogo intercultural, pues aquello desnaturalizaría la naturaleza propia del *hábeas corpus* y pondría en riesgo los derechos constitucionales de los miembros de las comunidades indígenas. Al juzgador que conoce el *hábeas corpus* le corresponde, únicamente, determinar si la privación de libertad fue ilegal, ilegítima o arbitraria bajo los parámetros ya expuestos y conceder o negar el pedido de libertad en cuestión, más allá de las medidas que deba adoptar el juez de garantías penales en conocimiento del caso.

25. Por todas estas razones, estamos de acuerdo la decisión de la sentencia, salvando las puntuales argumentaciones sobre las cuales nos hemos pronunciado en este voto concurrente y razonado.

**KARLA
ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO**
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2021.08.04
10:14:21 -05'00'

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA**
Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente
por RAMIRO FERNANDO
AVILA SANTAMARIA
Fecha: 2021.08.04
11:46:05 -05'00'

Razón. - Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Ramiro Avila Santamaría, en la causa 112-14-JH, fue

²³ Corte Constitucional, Sentencia N. 112-14-JH, párrafo 168.

presentado en Secretaría General el 28 de julio de 2021, mediante correo electrónico a las 17:52; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

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

CASO Nro. 0112-14-JH



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 55-17-IS/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 21 de julio de 2021

CASO No. 55-17-IS

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia verifica el cumplimiento de la sentencia No. 165-17-SEP-CC (caso No. 2200-15-EP) dictada por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador y resuelve desestimar la acción al verificar que fue cumplida en su integralidad.

I. Antecedentes

1.1. Sobre la demanda de cancelación de hipoteca

1. El 17 de agosto de 2004, Edgar Alberto Caicedo Cedeño (“**actor**”), por sus propios derechos, presentó una demanda de cancelación de Hipoteca¹ en contra del Banco Pichincha C.A. En su demanda, el actor señaló que dicha hipoteca garantizaba operaciones de crédito suscritas con el Banco Pichincha y que en el momento de presentación de la demanda las obligaciones fueron canceladas en su totalidad. Además, solicitó que se pague los daños y perjuicios causados².
2. El 27 de octubre del 2006, la jueza del Juzgado Segundo de lo Civil de Portoviejo de la Provincia de Manabí, en sentencia, resolvió rechazar la demanda propuesta³. Frente a esta sentencia, el actor interpuso recurso de apelación.
3. El 31 de mayo de 2007, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí aceptó el recurso de apelación interpuesto y en consecuencia, ordenó la cancelación de la hipoteca y condenó al Banco Pichincha al pago de daños y perjuicios.

1.2. Sobre la ejecución de la sentencia

4. El 19 de diciembre de 2014, la Unidad Judicial Civil de Portoviejo (“**Unidad Judicial**”) ordenó ejecutar la sentencia, en lo que respecta al pago de daños y

¹ Con fecha 09 de mayo de 1991 Edgar Alberto Caicedo Cedeño constituyó una hipoteca abierta a favor del Banco Pichincha C.A. respecto de un inmueble ubicado en el cantón Portoviejo. El 04 de junio de 1991, se inscribió en el Registro de la Propiedad de Portoviejo.

² El caso fue signado con el No. 13302-2004-0292.

³ Se rechazó la demanda dado que el actor demandó incorrectamente al señor Yandri David Cevallos Cedeño cuando correspondía demandar a Luis Vargas Gómez, quien era el representante legal de la entidad demandada. Por lo que se aceptó la excepción previa de ilegitimidad de personería planteada por la entidad bancaria demandada.

perjuicios. Para tal efecto, nombró a una perita evaluadora para cuantificar los daños y perjuicios que se debían cancelar a favor del actor.

5. El 21 de febrero de 2015, la Unidad Judicial aprobó la liquidación de daños y perjuicios constante en el informe pericial⁴ y concedió al Banco Pichincha el término de 24 horas para que pague el monto de la liquidación practicada o dimita bienes. Frente a esta decisión, el Banco Pichincha solicitó la nulidad de todo lo actuado.
6. El 20 de agosto de 2015, la Unidad Judicial rechazó el pedido de nulidad solicitado. Frente a esta decisión, el Banco Pichincha interpuso, en un mismo escrito, recurso de apelación y recurso de casación.
7. El 4 de septiembre de 2015, la Unidad Judicial rechazó los recursos de apelación y casación interpuestos por improcedentes⁵.
8. Frente a esta decisión, el Banco Pichincha interpuso recurso de hecho. El 12 de octubre de 2015, la Unidad Judicial rechazó el recurso de hecho por improcedente.
9. Inconforme con la decisión, el Banco Pichincha C.A. solicitó la revocatoria del auto en el que se rechazó el recurso de hecho. El 17 de noviembre de 2015, la Unidad Judicial rechazó el pedido de revocatoria.

1.3. Sobre la acción extraordinaria de protección

10. El 17 de diciembre de 2015, Yandri Cevallos Cedeño, en calidad de representante legal del Banco Pichincha, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 17 de noviembre de 2015 por la Unidad Judicial Civil en el que se rechazó el pedido de revocatoria.
11. El 31 de mayo de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dentro del caso No. 2200-15-EP, en sentencia No. 165-17-SEP-CC, resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección y declaró la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía a recurrir el fallo (art. 76.7.m CRE). Como medidas de reparación ordenó: **(i)** dejar sin efecto el auto de 04 de septiembre de 2015 y todos los actos procesales y demás providencias dictadas con posterioridad; **(ii)** retrotraer los efectos hasta el momento procesal en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales esto es al momento en que se expidió la providencia de 04

⁴ La perito liquidadora estableció en su informe que el lucro cesante causado en perjuicio del actor asciende a un valor de \$ 864.590,83.

⁵ En específico señaló que: **(i)** no procede el recurso de apelación en etapa de ejecución ante la negativa de nulidad de una providencia al ser de mero trámite y **(ii)** que el recurso de casación solo procede cuando las providencias de ejecución dictadas en el proceso de conocimiento se encuentran ante Cortes y Tribunales que no es lo mismo ante los jueces de instancia, por lo que no es procedente interponer el recurso de casación una vez decretado la ejecución y el pago del accionado ante el juez de instancia.

de septiembre de 2015; y, (iii) disponer que previo sorteo, otra jueza o juez, resuelva lo que en derecho corresponda.

12. El 29 de junio de 2017, un nuevo juez de la Unidad Judicial Civil avocó conocimiento de la causa y dispuso conceder el recurso de casación y lo remitió a la Corte Nacional de Justicia.
13. El 06 de octubre de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil (“**conjuer nacional**”) de la Corte Nacional de Justicia inadmitió a trámite el recurso de casación⁶.

1.4. Trámite ante la Corte Constitucional

14. El 21 de noviembre de 2017, Rodrigo Jijón Letort, en calidad de procurador judicial del Banco Pichincha C.A (“**accionante**”) presentó acción de incumplimiento de la sentencia No. 165-17-SEP-CC, dictada el 31 de mayo de 2017 en contra del conjuer nacional.
15. Mediante sorteo realizado el 17 de diciembre de 2017, el conocimiento de la causa correspondió a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
16. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional, se sorteó la causa el 09 de julio de 2019 y la sustanciación de la misma correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
17. El 16 de abril de 2021, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de la causa, solicitó la remisión del expediente de instancia, ordenó al accionante que informe si el incumplimiento persiste, y dispuso que la Unidad Judicial informe respecto del cumplimiento o no de la sentencia.

⁶ La argumentación del conjuer nacional se centró en lo siguiente: “[...] *La particularidad principal del recurso que estamos examinando, es la siguiente: 1. la providencia recurrida es del 20 de agosto del 2015, (Sic) a la 12h09, prolada por la Jueza de la Unidad Judicial Civil de Manabí, de primer nivel. 2. Es una providencia, que no es dictada por la Corte Superior de Justicia de Manabí. 3. El impugnador, en el recurso dice- “de manera subsidiaria interpongo el siguiente recurso de casación, en contra de una providencia dictada en la vía de ejecución”. El recurso, en ningún caso es subsidiario, es, autónomo, independiente, excepcional que se dirige a impugnar autos y sentencia dictadas por las cortes superiores. El recurrente invoca el inciso segundo del artículo 2 de la ley de casación, inclusive lo transcribe, en el dice-Igualmente procede respecto de las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución...He ahí, la esencia de la cuestión. Aborda el recurso de un modo superficial, dilatante, con evidente contradicción con la norma en la que se apoya, pues no comprende toda la amplitud del precepto invocado por él, de la técnica jurídica en la construcción del de recurso de casación. La segunda particularidad, fundamental, consiste, en que nuestra legislación, no reconoce el recurso de casación per saltum, aquel que puede llevarse a casación un fallo o auto de primera instancia, de primer nivel, excluyendo la intervención en el trámite al tribunal ad quem, esto es, prescindiendo de la segunda instancia, de la Corte Superior de Justicia. En la especie, se trata de un auto proferido en primera instancia por la Jueza de la Unidad Judicial Civil de Manabí. Este tipo de casación, que nuestra legislación no la contiene, no existe, como se expresó en pasadas líneas, pues, tiene la propiedad de no ser impugnado mediante casación [...]*”.

18. El 26 de abril de 2021, Rodrigo Jijón Letort, en calidad de procurador judicial del Banco Pichincha C.A., presentó un escrito en el que indicó que el incumplimiento de la sentencia subsiste.
19. El 20 de mayo de 2021, la jueza constitucional ponente insistió a la Unidad Judicial para la remisión del expediente del proceso de instancia.

II. Competencia

20. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Fundamentos y pretensión de la acción

21. El accionante señaló que se configuró un incumplimiento de la sentencia No. 165-17-SEP-CC en virtud de que el conjuez de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuez nacional**”), al inadmitir el recurso de casación, inobservó un precedente jurisprudencial obligatorio dictado por la Corte Constitucional respecto del objeto del recurso de casación.
22. Manifestó que el conjuez nacional inadmitió el recurso de casación considerando que no es objeto de este recurso. Así, a decir del accionante, la decisión del conjuez nacional es contraria a lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia presuntamente incumplida dado que el conjuez expresó, en el auto de inadmisión, que la legislación no permite que el recurso de casación se interponga directamente contra un auto dictado por un juez de primer nivel sin que antes se conozca en una segunda instancia.
23. Agregó que el incumplimiento no es aceptable *“más aún cuando la Corte Constitucional en este caso ya determinó que el recurso de casación sí procedía contra el auto dictado por la jueza de primer nivel”*.
24. Para el accionante, la sentencia presuntamente incumplida tendría como presupuesto que:

“no es necesario apelar previamente estas providencias, sino que el recurso de casación se interpone directamente contra las providencias dictadas por el juez de primera instancia, siempre que resuelvan puntos esenciales no controvertidos en el juicio, que no hayan sido decididos en el fallo o si contradicen lo ejecutoriado”.
25. Indicó que, previo a la interposición de la acción de incumplimiento, el 12 de octubre de 2017, presentó un escrito ante el conjuez de la Sala de la Corte Nacional

de Justicia en el que precisó los efectos de la sentencia cuyo cumplimiento se persigue y su obligación constitucional de cumplir dicha decisión. Asimismo, manifestó que en auto de 25 de octubre de 2017, el congreso rechazó el pedido de revocatoria del auto de inadmisión del recurso de casación.

26. Solicitó que: **(i)** se acepte a trámite la acción de incumplimiento que nos ocupa, **(ii)** se declare el incumplimiento de la sentencia No. 165-17-SEP-CC, **(iii)** se disponga la admisión a trámite del recurso de casación a fin de que la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia resuelva el fondo del recurso, y **(iv)** “*se prohíba a la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia rechazar el recurso de casación propuesto por Banco Pichincha con base en un segundo análisis de admisibilidad [...]*”.
27. El 26 de abril de 2021, el accionante presentó un escrito en el que indicó que el incumplimiento persiste. El 25 de mayo de 2021, el accionante presentó un escrito en el que se solicitó que se convoque a audiencia a fin de exponer sus argumentos.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Análisis constitucional

28. La LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. No obstante, si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
29. En el marco de la acción presentada por el procurador judicial del Banco Pichincha, corresponde a este Organismo verificar si la sentencia No. 165-17-SEP-CC ha sido cumplida integralmente. En esta decisión constan las siguientes medidas de reparación integral:

“3.1. Dejar sin efecto jurídico la providencia emitida el 4 de septiembre de 2015 a las 16:40, por la Unidad Judicial Civil de Portoviejo de Manabí, dentro del juicio No. 2004-0292, y todos los actos procesales y demás providencias dictadas con posterioridad.

3.2. Retrotraer los efectos hasta el momento procesal en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales; esto es, al momento previo a la emisión de la providencia emitida el 04 de septiembre de 2015 a las 16:40, por la Unidad Judicial Civil de Portoviejo de Manabí, dentro del juicio No. 2004-029.

3.3. Disponer que previo sorteo, otro juez o jueza competente de primer nivel resuelva lo que en derecho corresponda, evitando incurrir en las vulneraciones advertidas en esta sentencia”.

30. La primera medida de reparación (3.1) consiste en dejar sin efecto el auto dictado el 14 de septiembre de 2015 y las providencias dictadas con posterioridad por la Unidad Judicial. Al respecto, este Organismo ha señalado que las medidas de

reparación integral que involucran dejar sin efecto sentencias en las que encontró vulneración a derechos constitucionales, por su naturaleza dispositiva, se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución⁷.

- 31.** Del expediente constitucional se desprende que la sentencia en cuestión fue notificada a las partes procesales el día 15 de junio de 2017, provocando que desde ese momento deje de surtir efectos el auto dictado el 04 de septiembre de 2015. En tal virtud, la medida de reparación (3.1) se encuentra cumplida integralmente.
- 32.** Respecto de las medidas de reparación previstas en el 3.2 y 3.3 de la sentencia - relativas a retrotraer el proceso y que un nuevo juez o jueza, de primera instancia, conozca el recurso de apelación y casación interpuesto por el Banco Pichincha- de la revisión del sistema de la función judicial -SATJE- se advierte que el 29 de junio de 2017, un nuevo juez de la Unidad Judicial Civil avocó conocimiento de la causa y dispuso, en lo principal, lo siguiente:

“Conceder el recurso de casación interpuesto por el señor ING. YANDRI DAVID CEVALLOS CEDEÑO, en su calidad de Gerente del Banco Pichincha C.A. zona Costa Centro, que corre desde fojas 811 a 820 del proceso, esto ante la Sala Civil de la Corte Nacional de Justicia conforme a la sentencia de la Corte Constitucional en referencia”.
- 33.** En virtud de lo anterior, esta Corte evidencia que al haberse concedido el recurso de casación y habérselo remitido a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, para que conozca sobre su admisibilidad conforme manda la ley, se ejecutaron integralmente las medidas de reparación segunda (3.2) y tercera (3.3).
- 34.** En consecuencia, esta Corte Constitucional verifica que la sentencia signada con el No. 165-17-SEP-CC se encuentra cumplida de manera integral.
- 35.** Ahora bien, el accionante también señala, en su demanda, que el auto de inadmisión dictado por el conjuer de la Sala Nacional incumple con el precedente jurisprudencial establecido en la misma sentencia No. 165-17-SEP-CC, dado que inadmite el recurso de casación bajo la consideración de que no es objeto de recurso de casación.
- 36.** Frente a esta alegación, cabe aclarar dos cuestiones: **(i)** Por un lado, la medida ordenada por la Corte Constitucional estaba dirigida, exclusivamente, al juez de instancia para que remita el proceso a la Corte Nacional de Justicia; por lo que, no existía ninguna obligación para el conjuer de la Corte Nacional a la hora de resolver el recurso de casación. **(ii)** Por otro lado, la Corte Constitucional, de modo reiterado, ha determinado que las medidas de reparación tendientes a que se vuelva a conocer

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 39-14-IS/20 de 06 de febrero de 2020, párr. 20 y Corte Constitucional, sentencia No. 35-12-IS/20 de 28 de mayo de 2019, párr. 15.

un caso no implican una obligación de que los jueces deban fallar de determinada manera, pues aquello implica una intromisión en la justicia ordinaria y una desnaturalización del objeto de la acción de incumplimiento⁸. En esa línea, tal y como detalla en la propia sentencia bajo verificación “[...] *le correspondía a la juzgadora remitir el proceso a la Corte Nacional de Justicia para que sea esta la que determine la procedencia o no del recurso de hecho. Independientemente del resultado que pueda tener dicho recurso*”⁹ (énfasis añadido).

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento planteada.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.07.27 09:17:06 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de julio de 2021.- Lo certifico.

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

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 39-14-IS/20 de 06 de febrero de 2020, No 33-16-IS/21 de 03 de marzo de 2021 y No 43-17-IS/21 de 19 de mayo de 2021.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 165-17-SEP-CC de 31 de mayo de 2017, pág. 12



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

CASO Nro. 0055-17-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 64-18-IS/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 21 de julio de 2021

CASO No. 64-18-IS

**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 analiza la acción de incumplimiento presentada por Diego Guillermo Villacrés López, mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 31 de julio de 2017 dentro de la acción de protección No. 17159-2017-00002. La Corte declara el cumplimiento defectuoso de las medidas de reparación ordenadas.

I. Antecedentes procesales

1. El 08 de mayo de 2017, Diego Guillermo Villacrés López presentó una acción de protección en contra de las siguientes autoridades: **(i)** rector, vicerrector administrativo y financiero, director de talento humano, director general administrativo y el responsable del concurso N° 81922, todos de la Universidad Central del Ecuador (“UCE”) y **(ii)** el Ministro de Trabajo, alegando la vulneración de los derechos de protección de grupos de atención prioritaria, igualdad y no discriminación y trabajo¹.
2. En sentencia de 20 de junio de 2017, el juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo negó la acción de protección. Inconforme con esa decisión, Diego Guillermo Villacrés López interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de 31 de julio de 2017, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala de lo Laboral**”): **(i)** aceptó parcialmente el recurso de apelación, **(ii)** revocó el fallo subido en grado, **(iii)** declaró la vulneración de los derechos al trabajo y a la igualdad y no discriminación, **(iv)** dispuso que se modifique el acta final y declaratoria de ganadores del concurso de méritos y oposición para el puesto de Analista de Planificación 3 signado con el código de concurso No. 81922 y **(v)** ordenó que se ofrezca disculpas a Diego Guillermo

¹ En lo principal, señaló en su demanda que la UCE incumplió disposiciones legales que contienen medidas de acción afirmativa a favor de las personas con discapacidad en la realización del concurso de méritos y oposición signado con el código No. 81922. Asimismo, alegó que el Ministerio del Trabajo omitió su deber de proteger a las personas con discapacidad. La causa fue signada con el No. 17159-2017-00002.

Villacrés López, debiendo difundir un extracto de la parte resolutive de la sentencia en los canales de información de la UCE y del Ministerio del Trabajo².

4. De esa decisión, Diego Guillermo Villacrés López, el rector de la UCE y la representante del Ministerio del Trabajo solicitaron aclaración y ampliación, mismo que fue negado en auto de 07 de agosto de 2017.
5. El 05 de septiembre de 2017 y el 07 de septiembre de 2017, el vicerrector de la UCE y la coordinadora general de asesoría jurídica y delegada del Ministro de Trabajo presentaron acciones extraordinarias de protección en contra de la sentencia de 31 de julio de 2017, mismas que fueron inadmitidas por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en auto de 08 de enero de 2018 (proceso signado con el No. 2537-17-EP).
6. El 23 de agosto de 2018, Diego Guillermo Villacrés López (“**accionante**”), presentó una acción de incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral el 31 de julio de 2017.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 09 de julio de 2019, correspondió el conocimiento del caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento en auto de 13 de mayo de 2021.

II. Competencia

8. De conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“**CRE**”) en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

² La Sala de lo Laboral consideró que “la discriminación se presenta porque se otorga un tratamiento distinto al compareciente por el hecho de que tiene una discapacidad visual del 100%, siendo este el factor de distinción y segregación que atentó contra la igualdad de oportunidades a la que se enfrentó el accionante frente a los otros concursantes para el cargo de Analista de Planificación 3, con grado Servidor Público 7 [...]. En la causa de análisis, no cabe duda de que se excluyó como ganador del concurso al compareciente en virtud de su discapacidad visual, sin embargo, la igualdad como derecho está determinada en el artículo el artículo 66 numeral 4 de la Constitución que reconoce y garantizará a las personas a la igualdad formal y material, y no discriminación, el cual otorga a los titulares, la facultad de exigir no ser afectados por tratos diferentes que carecen de justificación y la obligación de no discriminación tanto de los particulares, como de los agentes del Estado, que pueden expresarse en ocasiones como restricciones basadas en categorías establecidas de manera arbitraria o caprichosa como censurables en sí misma”.

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

9. El accionante explica que a través del portal del Ministerio del Trabajo postuló al concurso de méritos y oposición signado con el código N° 81922 para el cargo de Analista de Planificación 3 convocado por la UCE. Alega que después de haber superado todas las etapas del concurso obtuvo una puntuación de 78.65, pero no fue declarado ganador pese a tener una discapacidad visual del 100%; por lo que, considera que se inobservaron las medidas de acción afirmativa del artículo 32 de la Norma del Subsistema de Selección de Personal del Sector Público que establece que las personas con al menos 30% de discapacidad que superen los 70 puntos en concursos de méritos y oposición serán nombradas ganadoras automáticamente.
10. Menciona que realizó una denuncia ante el Ministerio del Trabajo y que dentro de dicho trámite la UCE manifestó que no cuenta con la infraestructura necesaria para que personas con discapacidad desempeñen sus actividades y que *“por la naturaleza del puesto al (sic) cual es de ejecución de procesos y tomando en cuenta las actividades esenciales a realizarse y debido al grado de discapacidad del Sr. VILLACRÉS LÓPEZ DIEGO GUILLERMO no lograría el cumplimiento de las actividades que le corresponden”*. Sostiene que dado que el Ministerio del Trabajo no encontró vulneración a derechos, procedió a interponer una acción de protección que fue negada en primera instancia y aceptada parcialmente en segunda instancia, por lo que, se dictaron medidas de reparación en su favor.
11. Respecto de la medida de reparación que corresponde a modificar el acta final y declaratoria de ganador del concurso de méritos y oposición, señala que el rector de la UCE adjuntó el acta No. 054 de declaratoria de ganador a través de la cual fue declarado ganador del concurso de méritos y oposición. Sin embargo, considera que la modificación se realizó después de casi un año de dictada la sentencia *“con lo cual se continuó vulnerando los derechos [...] pues no se observó por parte de dicha entidad educativa el plazo razonable para cumplir con la sentencia y ello implicó serios perjuicios económicos para el accionante”*, demora que constituiría, por sí misma, una nueva vulneración de derechos. A esto agrega que no desempeña las funciones del puesto de Analista de Planificación 3, pues le fue asignado de forma verbal un puesto en el área de planificación de talento humano y que recién el 08 de agosto de 2018 le fue asignada una computadora, un correo electrónico y una cuenta de Quipux. Finalmente, manifiesta que *“no cuenta con programas adecuados, acceso a la información o asistencia personal para cumplir con sus funciones”* y que pese a haber solicitado carga laboral, la asignación de las funciones del puesto al que postuló, herramientas e insumos y que se le realice una inducción, no obtuvo respuesta.
12. Respecto de la medida de ofrecer disculpas, el accionante aduce que el vicerrector administrativo y financiero de la UCE emitió un oficio dirigido a su persona emitiendo una disculpa y que el procurador judicial de la UCE adjuntó una captura

del pedido de disculpas efectuado a través de la cuenta de Facebook de la UCE. Sin embargo, señala que el oficio remitido *“emitiendo una disculpa, [...] en criterio del accionante, no puede ser considerada como tal”* y que de parte del Ministerio del Trabajo no ha recibido una disculpa, pues *“lo que hizo dicha entidad fue difundir un correo electrónico interno, cuyo texto se desconoce”*.

- 13.** Respecto de la difusión de un extracto de la parte resolutive de la sentencia, sostiene que la coordinadora general de asesoría jurídica del Ministerio del Trabajo ingresó un escrito y anexos indicando que *“se realizó la difusión de lo solicitado mediante correo institucional [...] a todos los servidores públicos del Edificio Torrezul [...] Delegaciones [...] y Legarda”*, pero no ha difundido el extracto de la sentencia en ninguno de sus canales de difusión de información. Menciona que la UCE publicó en su página de Facebook un comunicado con las disculpas ofrecidas al accionante, pero *“jamás se difundió expresamente el extracto de la parte resolutive [de la sentencia]”*.
- 14.** Por lo expuesto, solicita: **(i)** que se ordene el cumplimiento integral de la sentencia de 31 de julio de 2017, **(ii)** que se disponga el pago de una indemnización que corresponda a los salarios no recibidos por el accionante desde la emisión de la sentencia de 31 de julio de 2017 hasta su efectiva ejecución el 17 de julio de 2018, **(iii)** que se disponga el pago de las remuneraciones no percibidas por el accionante desde la declaratoria de ganador del concurso de méritos y oposición el 04 de enero de 2017 hasta la emisión de la sentencia de 31 de julio de 2017, **(iv)** que se destituya del cargo a los servidores públicos obligados al cumplimiento de la sentencia de 31 de julio de 2017, **(v)** que se ordene a la UCE implementar las medidas necesarias para la adaptación del puesto que ganó el accionante y que cuente con las herramientas necesarias para cumplir y ejercer sus funciones, **(vi)** que se capacite al personal administrativo de la UCE sobre derechos humanos, no discriminación y discapacidades y **(vii)** que se emita un pronunciamiento sobre los requisitos mínimos que debe contener una disculpa.
- 15.** En escrito remitido a esta Corte el 30 de junio de 2021, el accionante manifiesta que a partir del 26 de junio de 2019, fue trasladado a la facultad de ciencias de la discapacidad *“bajo la misma nomenclatura y cargo”*, por disposición del rector de la UCE donde trabaja hasta la actualidad. Adicionalmente, sostiene que el espacio que le fue asignado en virtud de su traslado *“funcionaba de bodega del centro de rehabilitación física de la facultad”*, que estaba sucio, tenía muebles dañados, no contaba con instalaciones telefónicas y el internet era fluctuante y de baja calidad. Asimismo, expresa que no contaba con un espacio para guardar el computador que le fue asignado, por lo que, lo llevaba consigo a todo lado. Adicionalmente, explica que al inicio de la pandemia, el espacio asignado fue retirado y le indicaron que le asignarían un nuevo espacio. Sin embargo, considera que su *“integridad puede verse afectada por la improvisación y el desconocimiento de como adaptar un puesto de trabajo para alguien con mi discapacidad”*. Por el momento, labora bajo la modalidad de teletrabajo lo cual le resulta más accesible porque cuenta con la ayuda de sus familiares.

16. Finalmente, alega que desde su ingreso a la UCE, dicha institución “*no ha realizado ninguna adecuación al entorno físico universitario, que facilite mi orientación y desplazamiento, mucho menos ha aplicado ajustes razonables o medidas de acción afirmativa [...] a mi puesto de trabajo; por lo que me resulta difícil transitar autónomamente (sic) por su interior además que, para realizar mi trabajo, he debido personalmente que (sic) instalar los aplicativos informáticos al computador que la UCE me asignó, mismos que ven limitada su capacidad ya que la forma de utilizar las herramientas informáticas como el correo y las redes sociales institucionales, hacen inaccesible la información contenida en ellos, ya que no existe un protocolo que facilite y estandarice el uso accesible de los mismos y la forma de subir la información a la plataforma institucional, aspecto que es generalizado en el sector público y privado*”.

3.2 Informe del juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo

17. A fojas 18-25 del expediente constitucional consta el informe del entonces juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo, Christian Rolando Masapanta Gallegos, en el cual detalla los actos emitidos en la ejecución de la sentencia de 31 de julio de 2017, la argumentación del accionante respecto del incumplimiento y las actuaciones de seguimiento efectuadas por la judicatura y por la Defensoría del Pueblo para ejecutar la decisión de la Sala de lo Laboral.
18. En relación con la medida de modificar el acta de ganador del concurso de méritos y oposición, señala que la UCE remitió documentación “*en donde expresa que se ha dado cumplimiento a esta medida de reparación*”. Sin embargo, alega que, a criterio del accionante, la medida no ha sido cumplida integralmente por haberse ejecutado un año después de la emisión de la sentencia.
19. En relación con la medida de ofrecer disculpas públicas y difundir la parte resolutive de la sentencia, expresa que la UCE y el Ministerio del Trabajo “*mediante documentación han señalado que se ha dado cumplimiento a dicha medida*”, pero a juicio del accionante no se cumplen los elementos de una reparación integral. Por lo que, pese a que el entonces juez de la referida judicatura considera que ejecutó todas las acciones necesarias para que se dé cumplimiento a la sentencia de 31 de julio de 2017, es el accionante quien no estaría satisfecho con las actuaciones de la UCE y el Ministerio del Trabajo.
20. Con fecha 01 de junio de 2021, Franklin Alcides Ponce Montoya, juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo, remitió un nuevo informe en el que describió las actuaciones tendientes a dar cumplimiento a la sentencia de la Sala de lo Laboral y expresó que “*dentro de la causa no constan nuevas actuaciones realizadas por esta judicatura sobre la ejecución de sentencia*”.

3.3 Informe de la Universidad Central del Ecuador y del Ministerio del Trabajo

21. Pese a que la UCE y el Ministerio del Trabajo fueron debidamente notificados con el auto de 13 de mayo de 2021, no han remitido a este Organismo el informe de descargo requerido.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

22. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia dictada dentro de la acción de protección No. 17159-2017-00002 por la Sala de lo Laboral el 31 de julio de 2017, ha sido cumplida integralmente.

23. La sentencia de 31 de julio de 2017 resolvió ordenar lo siguiente:

(i) *“se dispone que se modifique el acta final y declaratoria de ganadores y concurso de méritos y oposición para Analista de Planificación 3 signado con el código de concurso 81922.”*

(ii) *“Que el economista Marco Posso Zumárraga, Vicerrector de la Universidad Central del Ecuador y el doctor Leonardo Berrezueta, a nombre del Ministerio de Trabajo, ofrezcan disculpas a Diego Guillermo Villacrés López, en el ámbito de los órganos de administración interna; debiendo difundir un extracto de la parte resolutive de esta sentencia en los canales de información respectivos de la Universidad Central del Ecuador y del Ministerio del Trabajo.”*

24. Sobre la primera medida de reparación, en el expediente de primera instancia consta la siguiente documentación:

a. Oficio RHCUSO.16 No. 00128-2018 de 30 de mayo de 2018 que contiene la resolución del Honorable Consejo Universitario de la UCE que decidió: *“Aprobar la inclusión de la Clase de puesto de Especialista en Planificación en la Serie de Planificación, con una remuneración mensual unificada de \$ 1.760,00, Servidor Público 8, Grado 14, para poder dar cumplimiento a los (sic) dispuesto en la Sala Laborar (sic) de la Corte Provincial de Justicia, y se declare ganador para el cargo de Analista de Planificación 3, al señor Diego Guillermo Villacrés López”*³.

b. Acta No. 054 de declaratoria de ganador de concurso de méritos y oposición suscrita el 06 de julio de 2018 en la que se resolvió: *“Modificar el acta de ganador para dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia expedida por la Corte Provincial de Pichincha en el Juicio N° 17159-2017-00002 del 31 de julio de 2017 [...] Declarar como ganadores a: VILLACRES LOPEZ DIEGO*

³ Foja 301.

GUILLERMO con un puntaje de Setenta y ocho con sesenta y cinco 78.65 (Juicio N° 17159-2017-00002) [...]”⁴.

- c. Nombramiento provisional de prueba por tres meses a partir del 01 de agosto de 2018 otorgado al accionante para el cargo de Analista de Planificación 3 contenido en la acción de personal No. 125⁵.

25. Asimismo, del informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia emitido por la Defensoría del Pueblo el 31 de julio de 2017⁶, se desprende que *“a la información recopilada en la visita in situ y a la documentación obtenida desde la plataforma RED SOCIO EMPLEO, se verifica que efectivamente el Acta de Ganador del Concurso, fue modificada con fecha 06 de julio de 2018, según se desprende el Acta No. 54”⁷.*

26. Adicionalmente, aunque el accionante señaló que no desempeñaba las funciones del puesto para el cual concursó, del informe de seguimiento mencionado se advierte que a partir de octubre de 2018 el accionante habría asumido las funciones de Analista de Planificación 3⁸.

27. A partir de lo anterior, esta Corte observa que el acta de ganador del concurso signado con el código N° 81922 fue modificada un año después de que se dictó la sentencia de 31 de julio de 2017, esto pese a que de acuerdo al artículo 162 de la LOGJCC *“[l]as sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración y ampliación, y sin perjuicio de su modulación”*. De modo que, aun cuando a esta fecha se encuentra cumplida formalmente la medida correspondiente a modificar dicha acta, se verifica que su cumplimiento fue tardío, sin que exista justificación para ello.

28. En tal virtud, se hace un llamado de atención a la UCE, pues era su obligación dar cumplimiento a la sentencia de modo oportuno, más aún al tratarse de una persona

⁴ Fojas 299-300.

⁵ Foja 324.

⁶ Ingresado al proceso el 19 de octubre de 2018.

⁷ Foja 354 vuelta.

⁸ En escrito remitido a esta Corte el 30 de junio de 2021, el accionante manifestó que trabajó en la dirección de talento humano de la UCE durante agosto y septiembre de 2018. Asimismo, menciona que a partir del 01 de octubre de 2018, cuando fue remitido a la dirección de planeamiento, recibió instrucciones *“para realizar el cierre y baja de proyectos de inversión”*, actividad que pudo cumplir a cabalidad. De acuerdo al informe *“hasta el 30 de septiembre de 2018, se le encargo (sic) los componentes de sistema de planificación de Talento Humano [...]pero en razón del] Oficio No. R-906-2018 de fecha 26 de septiembre de 2018 [...] se realiza el cambio administrativo del señor Diego Guillermo Villacrés López, a dicha Dirección [de Planeamiento y Desarrollo Universitario], a fin de que cumpla las funciones de Analista 3 de Planificación, acorde al cargo ganado en el concurso. En reunión con el señor Diego Villacrés, manifestó que efectivamente tras asumir funciones en la Dirección de Planeamiento le fueron entregados varios proyectos que estaban siendo desarrollados por dicha Unidad, a fin de que dé seguimiento hasta su total culminación. Información que fue ratificada por el Ing. Jaime Jiménez, Director de Planeamiento y Desarrollo Universitario (e)”*. Fojas 353-354.

con discapacidad, a quien el retardo en la ejecución de la sentencia puede causar afectaciones a otros derechos constitucionales, más allá de la falta de tutela judicial efectiva. Además, cabe recalcar también, que le correspondía a la UCE cumplir la sentencia no solamente de modo formal sino materialmente. Es decir, correspondía modificar el acta y producto de ello otorgarle, inmediatamente, el cargo que ganó - de Analista de Planificación 3- con todas funciones y herramientas que correspondían a dicho cargo.

- 29.** Se debe recordar tanto a las juezas y jueces como a los sujetos obligados, que las sentencias dictadas en procesos de garantías jurisdiccionales deben ser cumplidas de buena fe y de tal forma que, efectivamente, reparen los derechos de la persona afectada. En el caso del accionante, es claro para esta Corte que la medida de reparación otorgada por los jueces de instancia pretendía garantizar la inserción laboral del accionante; por lo que, no basta con solo modificar el acta de ganador del concurso de méritos y oposición, sino que corresponde a la institución asumir las obligaciones que aquello conlleva, es decir, otorgarle el cargo que ganó con las funciones del mismo y ofrecerle las condiciones y herramientas adecuadas y dignas para el desarrollo del cargo.
- 30.** En tal virtud, al encontrarse que aquello tampoco ocurrió, pues en un principio se le asignó un cargo que no fue el que él ganó y no se le otorgaron tareas, funciones, herramientas de trabajo⁹ ni un espacio digno¹⁰ para ello, se declara el cumplimiento defectuoso de la primera medida de reparación¹¹.
- 31.** Respecto de la segunda medida de reparación, correspondiente a que el vicerrector de la UCE y el Ministro de Trabajo ofrezcan disculpas al accionante y difundan un extracto de la parte resolutive de la sentencia, en el expediente de primera instancia consta la siguiente documentación respecto de la UCE:
- a.** Oficio 228 VAF de 03 de agosto de 2018 dirigido al accionante y suscrito por el vicerrector de la UCE con el siguiente texto: “[e]n cumplimiento con la Sentencia dictada por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia, dictada el lunes 31 de julio de 2017, a las 15h16, en cuya parte resolutive

⁹ En escrito de 30 de junio de 2021, el accionante manifiesta que a finales de agosto de 2018 se le asignó un computador, pero “no se me permitió instalar los lectores de pantalla jaqueados, necesarios para mi acceso a la información y a la comunicación; indicándome que era prioritario cuidar que no se invalide la póliza de seguro”.

¹⁰ En escrito de 30 de junio de 2021, el accionante explicó que le fue asignado un espacio que “funcionaba de bodega del centro de rehabilitación física de la facultad”, que estaba sucio, tenía muebles dañados, no contaba con instalaciones telefónicas y el internet era fluctuante y de baja calidad.

¹¹ De acuerdo al último inciso del artículo 16 de la LOGJCC: “Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”. En esta causa, como se desprende del párrafo 21 de la presente sentencia, la UCE no ha remitido información alguna que demuestre lo contrario ni se observa la existencia de otros elementos de los que resulte una conclusión contraria, por lo que, se presumen ciertos los hechos alegados por el accionante.

expresa: “Que el economista Marco Posso Zumárraga, Vicerrector de la Universidad Central del Ecuador..., ofrezcan disculpas a Diego Guillermo Villacrés López, en el ámbito de los órganos de administración interna;...” Notifíquese y cúmplase. Ofrezco mis disculpas al señor Diego Guillermo VILLACRÉS LÓPEZ”¹².

- b.** Capturas de pantalla de la publicación de las disculpas dirigidas al accionante en las páginas de Facebook y Twitter de la UCE, así como en la página web de la misma institución en las que se incluye el mismo texto que aparece en el oficio mencionado arriba¹³.
- 32.** De lo anterior, esta Corte encuentra que el vicerrector de la UCE ofreció disculpas al accionante y difundió su texto a través de los canales de información de la institución junto con un extracto de la parte resolutive de la sentencia que ordenó esta medida. Ahora, pese a que se han ofrecido disculpas al accionante, esta Corte considera que no basta con difundir un texto en el que la institución o persona obligada declare que ofrece una disculpa. En esta línea, la disculpa –como medida de satisfacción– implica el reconocimiento público de los hechos y la aceptación de responsabilidad como reparación simbólica por los daños sufridos producto de una vulneración de derechos¹⁴. Ello genera su compromiso de no repetición frente a la víctima, así como un compromiso público que se asume frente a la sociedad. Es así que, para que una disculpa opere como medida de reparación, debe incluir un reconocimiento de que la actuación de la institución o persona vulneró los derechos del accionante en el caso concreto y una aceptación de responsabilidad por los daños producidos en su contra. Además, se debe tomar en cuenta la voluntad de la persona afectada y sus familiares respecto de la aceptación de una medida de satisfacción antes de dictarla¹⁵.
- 33.** Esto implica que en el texto de la disculpa debe constar también el motivo por el cual esta se ofrece. Es decir, se debe expresar –al menos– que se ofrecen disculpas por la actuación de la institución o persona que vulneró derechos. No es suficiente establecer que se lo hace únicamente por disposición de la autoridad judicial.
- 34.** En el presente caso, el vicerrector de la UCE se limita a expresar que ofrece una disculpa por orden de autoridad judicial sin que se reconozca que se han vulnerado derechos ni se asuma responsabilidad por el actuar de la institución.

¹² Foja 325.

¹³ Fojas 326-327.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 146-14-SEP-CC de 01 de octubre de 2014. Ver Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. “*Disculpas por violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario*”, resolución No. A/74/147 de 12 de julio de 2019, p. 4.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del caso Torres Millacura y otros vs. Argentina, párr. 172.

- 35.** Adicionalmente, respecto de estas disculpas ofrecidas por la UCE, el accionante manifestó en escrito de 30 de junio de 2021, que *“lo único que se hizo es presentarme un papel que se me dijo debo firmar su recepción; hecho que constituye una burla a mi condición de discapacidad visual, en primer lugar porque no la puedo leer y en segundo lugar porque no se cumplió con el acto de disculpas públicas”*. Al respecto, esta Corte reprocha la falta de sensibilidad de las autoridades de la UCE y destaca la importancia de que las disculpas deben ofrecerse tomando en cuenta las circunstancias de la persona a la que se dirigen para que puedan cumplir su finalidad de reparar la vulneración de derechos, por lo que, cuando se trate de una persona con discapacidad visual, las disculpas además de difundirse a través de una publicación en un medio de amplia difusión, deberán ofrecerse de forma verbal y directa al afectado sea de forma presencial o a través de una plataforma de video conferencia virtual. En el presente caso, pese a que la UCE conocía que el accionante tiene discapacidad visual del 100%¹⁶, ignoró este hecho y ofreció las disculpas a través de un medio escrito, haciendo imposible que el accionante reciba de modo efectivo la disculpa ordenada por el juez.
- 36.** De modo que, esta Corte verifica que también existió un cumplimiento defectuoso de esta medida por parte de la UCE.
- 37.** Respecto del Ministerio del Trabajo consta la siguiente documentación en el expediente de primera instancia:
- a.** Memorando No. MDT-DCS-2018-0129 de 13 de agosto de 2018 del director de comunicación social (e) en el que señala: *“comunico que se realizó la difusión de lo solicitado mediante correo institucional comunicamos@trabajo.gob.ec, a todos los servidores públicos del Edificio Torrezul (Planta Central Quito), Direcciones Regionales (Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja, Ambato, Portoviejo, Ibarra), Delegaciones (22 ciudades) y Legarda (Archivo Central Quito), el 27 de junio de 2018, a las 15:47”*¹⁷.
 - b.** Captura de pantalla del correo enviado con el texto: *“De conformidad con la sentencia de alzada dictada el 31 de julio de 2017, por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la Acción de Protección Nro. 17159-2017-00002, planteada por el señor Diego Guillermo Villacrés López, en contra de la Universidad Central y el Ministerio del Trabajo, la misma que resuelve lo siguiente: [...] Como titular de esta Cartera de Estado y en virtud de la sentencia citada, ofrezco disculpas públicas al señor Diego Guillermo Villacrés López, por las acciones u omisiones de la anterior administración, derivadas del proceso de concurso de Méritos y Oposición para el puesto de Analista de Planificación 3 signado con el código de concurso Nro.*

¹⁶ A foja 17 del expediente de primera instancia consta una copia del carné de discapacidad del accionante.

¹⁷ Foja 333.

81922, llevado a cabo desde el 14 de noviembre de 2016 al 4 de enero de 2017 por la Universidad Central del Ecuador”¹⁸.

- 38.** De lo anterior, esta Corte encuentra que el Ministro de Trabajo ofreció disculpas al accionante a través del correo electrónico institucional e incluyó en su texto la parte resolutive de la sentencia. No obstante, el accionante alegó –tanto en su demanda como en los escritos presentados el 24 de agosto de 2018¹⁹ y el 30 de junio de 2021– que no recibió la disculpa y que incluso desconocía el texto de la misma.
- 39.** Como ya se explicó, dado que las disculpas son una medida de satisfacción encaminada a reparar a una persona por las vulneraciones a derechos provocadas en su contra, deben estar dirigidas y ser comunicadas a la persona afectada sea a través de una notificación directa o en un medio de información que sea de acceso público a ella y tomando en cuenta las circunstancias particulares de la persona a la que se dirigen. Del expediente no se desprende que el accionante haya recibido el texto de las disculpas ofrecidas ni que estas hayan sido publicadas en un canal de información de acceso público, pues únicamente existe constancia de que fueron enviadas por correo electrónico a los funcionarios del Ministerio del Trabajo. Esto resulta por demás insuficiente, tomando en cuenta que el accionante no es parte de la planta de funcionarios del Ministerio del Trabajo y que es imposible que las reciba. En este sentido, se verifica que, al no haberle extendido una disculpa directa y personal existió un cumplimiento defectuoso de esta medida por parte de dicha institución.

V. Consideraciones adicionales

- 40.** Dadas las circunstancias particulares de esta causa, y una vez verificado el cumplimiento defectuoso de la sentencia, esta Corte recuerda a las autoridades de la UCE que les corresponde garantizar, en todo momento, los derechos de las personas con discapacidad, así como la igualdad y no discriminación dentro del ámbito laboral, fomentando sus capacidades y potencialidades y asegurando que desempeñen sus labores en condiciones dignas y seguras. Lo anterior implica que las personas con discapacidad que laboren en dicha institución deben ser tratadas con respeto, disponer de espacios de trabajo seguros, limpios y accesibles de acuerdo a sus necesidades y contar con las herramientas y programas que les permitan desempeñar sus funciones adecuadamente²⁰.

¹⁸ Fojas 334-335.

¹⁹ Foja 345.

²⁰ Los numerales 10 y 11 del artículo 47 de la CRE prescriben que se reconoce a las personas con discapacidad los siguientes derechos: “10. El acceso de manera adecuada a todos los bienes y servicios. Se eliminarán las barreras arquitectónicas. 11. El acceso a mecanismos, medios y formas alternativas de comunicación, entre ellos el lenguaje de señas para personas sordas, el oralismo y el sistema braille”. El artículo 4 numeral 8 de la Ley Orgánica de Discapacidades establece que: “se garantiza el acceso de las personas con discapacidad al entorno físico, al transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales; así como, la eliminación de obstáculos que dificulten el goce y ejercicio de los derechos de las personas con

41. De acuerdo a lo alegado por el accionante ante esta Corte²¹ y lo manifestado por la propia UCE²², no existirían condiciones ni de infraestructura ni informáticas en dicha institución que permitan al accionante el desempeño adecuado de su trabajo, por lo que aquello atenta contra sus derechos constitucionales. Es así que, en cumplimiento no sólo de la sentencia en cuestión sino por sus obligaciones como empleador y entidad pública, le corresponde a la UCE brindar las condiciones necesarias y apropiadas que permitan el desarrollo laboral del accionante en condiciones justas y dignas mientras labore en su institución.

VI. Medidas de reparación

42. El artículo 165 de la LOGJCC establece que “[e]n el trámite de la acción, la Corte Constitucional podrá ejercer todas las facultades que la Constitución, esta Ley y el Código Orgánico de la Función Judicial le atribuyen a los jueces para la ejecución de sus decisiones, con el objeto de hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el solicitante”. Asimismo, los artículos 83 numeral 3 de la CRE y 18 de la LOGJCC establecen que cuando exista una violación de derechos, reconocida por un juez o jueza, se deberá ordenar una reparación integral²³.

discapacidad, y se facilitará las condiciones necesarias para procurar el mayor grado de autonomía en sus vidas cotidianas”.

²¹ En escrito de 30 de junio de 2021, el accionante afirmó que la UCE “no ha realizado ninguna adecuación al entorno físico universitario, que facilite mi orientación y desplazamiento, mucho menos ha aplicado ajustes razonables o medidas de acción afirmativa [...] a mi puesto de trabajo; por lo que me resulta difícil transitar autónomamente (sic) por su interior además que; para realizar mi trabajo, he debido personalmente que (sic) instalar los aplicativos informáticos al computador que la UCE me asignó, mismos que ven limitada su capacidad ya que la forma de utilizar las herramientas informáticas como el correo y las redes sociales institucionales, hacen inaccesible la información contenida en ellos, ya que no existe un protocolo que facilite y estandarice el uso accesible de los mismos y la forma de subir la información a la plataforma institucional, aspecto que es generalizado en el sector público y privado”.

²² A fojas 155-157 del expediente de primera instancia consta el informe técnico No. 057-DDTH-2017 de la dirección de talento humano de la UCE a través del cual se consideró que “por la naturaleza del puesto el cual es de ejecución de procesos y tomando en cuenta las actividades esenciales a realizarse y debido al grado de discapacidad del Sr. VILLACRES LOPEZ DIEGO GUILLERMO no lograría con el cumplimiento de las [...] actividades”, y también consta: “[I]amentablemente la Universidad Central del Ecuador no cuenta con la infraestructura necesaria para facilitar a las personas con discapacidades su buen desempeño en las actividades a realizar (rampas, ascensores y sistemas informáticos)”.

²³ En la parte pertinente, del artículo 86 numeral 3 de la CRE señala: “La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse”. El artículo 18 de la LOGJCC establece: “En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud”.

43. Es así que, ante el cumplimiento defectuoso de las disposiciones contenidas en la sentencia de 31 de julio de 2017, le corresponde a esta Corte disponer las medidas necesarias para que esta se cumpla de forma integral y que el accionante alcance una reparación adecuada. Para el efecto, ordena las siguientes medidas:

- a.** Respecto del cumplimiento defectuoso de la primera medida de reparación dictada en la sentencia de 31 de julio de 2017, se llama la atención a la UCE en virtud de la demora injustificada en la modificación del acta de declaratoria de ganador de concurso de méritos y oposición y la demora, también injustificada, en el cumplimiento material de la medida que implicaba que el accionante ocupe inmediatamente el cargo de Analista de Planificación 3 con las funciones, herramientas e insumos que le correspondían en virtud de dicho cargo.
- b.** Respecto del cumplimiento defectuoso de la primera medida de reparación, también se ordena que la UCE entregue al accionante las herramientas y programas necesarios para que cumpla sus funciones. En particular, se deberán instalar los aplicativos informáticos al computador asignado al accionante que le permitan acceder a la información contenida en el correo electrónico institucional, en las redes sociales institucionales y en cualquier otra herramienta electrónica necesaria para el cumplimiento de sus actividades. Asimismo, la UCE deberá adecuar un espacio apropiado y seguro que le permita desempeñar sus labores y guardar sus herramientas de trabajo y pertenencias. La adecuación del espacio deberá efectuarse en un término de 30 días a partir de la notificación de la presente sentencia a fin de que se encuentre listo a partir de que se disponga el retorno del accionante bajo modalidad presencial. Para el efecto, la UCE deberá remitir un informe y fotografías en un término de 30 días tanto al juez de primera instancia como a esta Corte. El accionante también deberá informar tanto al juez de primera instancia como a esta Corte acerca del cumplimiento de la medida.
- c.** Respecto del cumplimiento defectuoso de la segunda medida de reparación, esta Corte ordena a la UCE, que en el término de 10 días de notificada esta sentencia, ofrezca nuevas disculpas al accionante, mismas que además deberán incluir una disculpa por el cumplimiento tardío y defectuoso de las medidas dispuestas en la sentencia de 31 de julio de 2017. Para el efecto, la UCE deberá ofrecer unas disculpas verbales y de modo directo al accionante, las que además deberán ser publicadas en su página web por un plazo de 30 días ininterrumpidos desde la notificación de esta sentencia y deberán contener el siguiente texto:

La Universidad Central del Ecuador reconoce las prácticas discriminatorias cometidas en contra del señor Diego Guillermo Villacrés López y asume su responsabilidad respecto de las vulneraciones cometidas a sus derechos constitucionales dentro del proceso de concurso de méritos y oposición con código No. 81922 que se llevó a cabo desde el 14 de noviembre de 2016 hasta el 04 de enero de 2017 por esta institución para el puesto de Analista de Planificación 3. Asimismo, asume su responsabilidad por la demora injustificada y el cumplimiento defectuoso de las medidas dispuestas en la sentencia de 31 de julio de 2017, dictada dentro de la acción de protección No. 17159-

2017-00002. En particular, por la entrega tardía del puesto que ganó el señor Diego Guillermo Villacrés López, así como la demora en la asignación de funciones y falta de entrega de herramientas e insumos necesarios para desempeñar sus funciones. La Universidad Central del Ecuador se compromete a respetar los derechos de las personas con discapacidad en todos sus procesos internos”.

Para efecto de su verificación, la UCE deberá remitir tanto al juez de primera instancia como a esta Corte, inmediatamente después de fenecido el plazo de 30 días, el respaldo del ofrecimiento de las disculpas verbales y de la publicación.

- d. Respecto del cumplimiento defectuoso de la segunda medida de reparación por parte del Ministerio de Trabajo, esta Corte ordena que un representante de dicha institución ofrezca disculpas verbales y de modo directo al accionante, las que además deberán ser publicadas en su página web durante un plazo de 30 días ininterrumpidos desde la notificación de esta sentencia y deberán contener el texto de las disculpas previamente difundidas que constan en el párrafo 37 b) *supra*. Para efectos de su verificación, el Ministerio de Trabajo deberá remitir tanto al juez de primera instancia como a esta Corte el respaldo del ofrecimiento de las disculpas verbales y de la publicación efectuada, inmediatamente después de fenecido el plazo.
 - e. Respecto del cumplimiento defectuoso y tardío de la sentencia en cuestión y en virtud de que la ejecución de las sentencias dictadas en materia constitucional corresponde a los jueces constitucionales, se llama la atención al entonces juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo, Christian Rolando Masapanta Gallegos, al no haber verificado el cumplimiento integral y oportuno de la sentencia de 31 de julio de 2017.
44. Como consta en el párrafo 14 *supra*, el accionante solicita que se disponga el pago de una indemnización que corresponda a los salarios no recibidos desde la emisión de la sentencia de 31 de julio de 2017 hasta su ejecución el 17 de julio de 2018 y las remuneraciones no recibidas desde la declaratoria de ganador del concurso de méritos y oposición el 04 de enero de 2017 hasta la emisión de la sentencia de 31 de julio de 2017. Al respecto, pese a encontrar un cumplimiento tardío y defectuoso, esta Corte considera que no procede atender lo solicitado en virtud de que el accionante se vinculó y laboró en la UCE a partir de agosto de 2018 conforme consta de la acción de personal referida en el párrafo 24 c) *supra*.

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. Declarar el cumplimiento defectuoso de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de 31 de julio de 2017 expedida por la Sala de lo Laboral de la Corte

Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la acción de protección No. 17159-2017-00002.

2. En consecuencia, se ordena:

- a.** Llamar la atención a la UCE en virtud de la demora injustificada en la modificación del acta de declaratoria de ganador de concurso de méritos y oposición y la demora, también injustificada, en el cumplimiento material de la medida que implicaba que el accionante ocupe inmediatamente el cargo de Analista de Planificación 3 con las funciones, herramientas e insumos que le correspondían en virtud de dicho cargo.
- b.** Que la Universidad Central del Ecuador entregue al accionante las herramientas y programas necesarios para que cumpla sus funciones. En particular, se deberán instalar los aplicativos informáticos al computador asignado al accionante que le permitan acceder a la información contenida en el correo electrónico institucional, en las redes sociales institucionales y en cualquier otra herramienta electrónica necesaria para el cumplimiento de sus actividades. Asimismo, la UCE deberá adecuar un espacio apropiado y seguro que le permita desempeñar sus labores y guardar sus herramientas de trabajo y pertenencias. La adecuación del espacio deberá efectuarse en un término de 30 días a partir de la notificación de la presente sentencia a fin de que se encuentre listo a partir de que se disponga el retorno del accionante bajo modalidad presencial. Para el efecto, la UCE deberá remitir un informe y fotografías en un término de 30 días tanto al juez de primera instancia como a esta Corte. El accionante también deberá informar tanto al juez de primera instancia como a esta Corte acerca del cumplimiento de la medida.
- c.** Que la Universidad Central del Ecuador, en el término de 10 días de notificada esta sentencia, ofrezca nuevas disculpas al accionante, mismas que además deberán incluir una disculpa por el cumplimiento tardío y defectuoso de las medidas dispuestas en la sentencia de 31 de julio de 2017. Para el efecto, la UCE deberá ofrecer unas disculpas públicas verbales y de modo directo al accionante, las que además deberán ser publicadas en su página web por un plazo de 30 días ininterrumpidos desde la notificación de esta sentencia y deberán contener el siguiente texto:

La Universidad Central del Ecuador reconoce las prácticas discriminatorias cometida en contra del señor Diego Guillermo Villacrés López y asume su responsabilidad respecto de las vulneraciones cometidas a sus derechos constitucionales dentro del proceso de concurso de méritos y oposición con código No. 81922 que se llevó a cabo desde el 14 de noviembre de 2016 hasta el 04 de enero de 2017 por esta institución para el puesto de Analista de Planificación 3. Asimismo, asume su responsabilidad por la demora injustificada y el cumplimiento defectuoso de las medidas dispuestas en la sentencia de 31 de julio de 2017, dictada dentro de la acción de protección No. 17159-2017-00002. En particular, por la entrega tardía del puesto que ganó el señor Diego Guillermo Villacrés López, así

como la demora en la asignación de funciones y falta de entrega de herramientas e insumos necesarios para desempeñar sus funciones. La Universidad Central del Ecuador se compromete a respetar los derechos de las personas con discapacidad en todos sus procesos internos.

Para efecto de su verificación, la Universidad Central del Ecuador deberá remitir tanto al juez de primera instancia como a esta Corte, inmediatamente después de fenecido el plazo de 30 días, el respaldo del ofrecimiento de las disculpas verbales y de la publicación.

- d. Que un representante del Ministerio de Trabajo, en el término de 10 días de notificada esta sentencia, ofrezca disculpas verbales y de modo directo al accionante, las que además deberán ser publicadas en su página web durante un plazo de 30 días ininterrumpidos desde la notificación de esta sentencia y deberán contener el texto de las disculpas previamente difundidas que constan en el párrafo 37 b) *supra*. Para efectos de su verificación, el Ministerio de Trabajo deberá remitir tanto al juez de primera instancia como a esta Corte el respaldo del ofrecimiento de las disculpas verbales y de la publicación efectuada, inmediatamente después de fenecido el plazo.
 - e. Llamar la atención al entonces juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo, Christian Rolando Masapanta Gallegos, al no haber verificado el cumplimiento integral y oportuno de la sentencia de 31 de julio de 2017.
3. Se recuerda a la Universidad Central del Ecuador que debe garantizar los derechos de las personas con discapacidad que laboran en su institución y que dentro de sus obligaciones está la de ofrecer los espacios y herramientas necesarias que permitan su adecuado desempeño laboral en condiciones de igualdad y dignidad.
4. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.27
09:16:01 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de julio de 2021.- Lo certifico.

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



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

CASO Nro. 0064-18-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 25-16-IN/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 25-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se resuelve aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Gobierno Municipal de Macará. Para tal efecto, se verifica que los artículos 12 y 13 son contrarios a los principios constitucionales de equidad, transparencia y no confiscatoriedad.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 29 de abril de 2016, la compañía OTECEL S.A. (también, “compañía accionante”), presentó una acción de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2, 10, 12 y 13¹ de la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Gobierno Municipal de Macará, publicada en el registro oficial N.º 585, de 5 de mayo de 2009² (en adelante “la ordenanza”). En la demanda, también se solicitó la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.
2. En auto del 14 de junio de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada, dispuso la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas³ e informó de la admisión al Gobierno Autónomo Descentralizado de Macará (en adelante, “Municipio de Macará”) y a la Procuraduría General del Estado para que intervengan, defendiendo o cuestionando la constitucionalidad de las referidas disposiciones.

¹ En la demanda también se identifica como impugnado al artículo 14 de la ordenanza, sin embargo, los cargos no se refieren a esta disposición sino al artículo 13 de la ordenanza.

² La compañía accionante señala que la ordenanza fue publicada en el: “*Suplemento del R.O. N° 379, del 20 de noviembre del 2014*”; sin embargo, en un documento presentado por el Gobierno Municipal de Macará se aclaró la fecha de publicación de la ordenanza en el registro oficial.

³ En el auto se dispuso la suspensión de los artículos 1, 2, 10, 12 y 14 de la ordenanza. Se observa que la Sala de Admisión, a pesar de identificar al artículo 13 de la ordenanza como impugnado, al momento de disponer la suspensión se refirió en su lugar al artículo 14, lo que se explica por el error de la demanda mencionado en la nota al pie de página N.º 1. Por lo tanto, los efectos del artículo 13 de la ordenanza no se suspendieron.

3. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, mediante un nuevo sorteo de la causa efectuado el 9 de julio de 2019, la sustanciación de la misma le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 11 de enero de 2021.

B. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

4. En su demanda, la compañía accionante impugnó las siguientes disposiciones:

***Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.-** Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada correspondiente al Servicio Móvil Avanzado, SMA en el territorio del Gobierno Municipal de Macará, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo y reducción del impacto ambiental, sujeto a las determinaciones de leyes, ordenanzas y demás normativa vigente, relativas al ordenamiento urbano, rural y ambiental del cantón.*

***Art. 2.- Definiciones.-** Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente: [...]*

***Estación radioeléctrica:** Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores o receptores, incluyendo las instalaciones accesorios necesarios [sic] para asegurar la prestación del Servicio Móvil Avanzado [...]*

***Implantación:** Ubicación, fijación, colocación o inserción de estructuras de soporte de las radio bases y antenas del servicio móvil avanzado sobre un terreno o edificación determinada. [...]*

***Telecomunicaciones:** Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes sonidos, [sic] datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medios ópticos, u otros medios electromagnéticos.*

Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la Ley Especial de Telecomunicaciones, del Reglamento General a la ley y normativa secundaria emitida por el CONATEL.

***Art. 10.- Permiso municipal de implantación.-** Los prestadores del SMA, deberán contar con el permiso de implantación de cada una de sus infraestructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada, existentes y nuevas, emitido por el Gobierno Municipal de Macará.*

Para obtener el permiso de implantación se presentará en la unidad administrativa correspondiente, una solicitud acompañando los siguientes documentos:

- *Copia del recibo de pago del impuesto predial del año fiscal en curso, del predio en que se efectuará la implantación.*
- *Copia del título habilitante (autorización del uso de frecuencia y/o registro de la estación), emitido por la SENATEL o por el órgano gubernamental correspondiente.*

- *Autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.*
- *Licencia ambiental emitida por la autoridad correspondiente.*
- *Informe favorable de la Unidad de Areas [sic] Históricas o la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, para el caso de implantación en áreas históricas de edificaciones no patrimoniales.*
- *Certificación de vigencia de la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros, durante el periodo de vigencia del permiso de implantación de cada antena.*
- *Informe de línea de fábrica.*
- *Formulario de aprobación de planos, si la construcción es mayor a 40 m2.*
- *Plano de implantación de las instalaciones, características generales y de mimetización.*
- *Plano de ubicación de la estación radioeléctrica con coordenadas geográfica.*
- *Informe técnico de un ingeniero civil, que garantice la estabilidad sismo resistente de las estructuras de soporte y que las instalaciones no afectarán las estructuras de la edificación existente.*
- *Si la implantación en un inmueble declarado en el régimen de propiedad horizontal, requiere obras que impliquen modificaciones de la estructura resistente de un inmueble, aumento de edificación horizontal o modificaciones en la fachada, se requerirá el consentimiento unánime de los copropietarios elevando a escritura pública la modificación del régimen a la propiedad horizontal.*
- *Si la implantación en inmuebles declarados bajo el régimen de propiedad horizontal, no implica las modificaciones estructurales enunciadas en el párrafo anterior, o si se ubican en áreas comunales, se deberá requerir la autorización de la asamblea de copropietarios, en la que conste expresamente tal declaración, así como también se requerirá de la autorización del dueño de la alícuota del espacio en el que se vaya a instalar la respectiva estación, en caso de instalación en un bien de uso privado.*

Cumplidos todos los requisitos, la Unidad Administrativa Municipal correspondiente tramitará el permiso de implantación de la estructura fija existente y/o nueva.

El término para sustanciar el trámite de otorgamiento del permiso será de quince días laborables, contados a partir de la entrega de toda la documentación establecida en la presente ordenanza.

El permiso de implantación de elementos equipos [sic] o infraestructura de las estaciones radioeléctricas fijas del Servicio Móvil Avanzado, SMA se sujetará al derecho de prelación, esto es, la primera operadora que solicite el permiso y haya entregado toda la documentación establecida en la presente ordenanza será la primera en ser atendida.

El permiso de implantación tendrá una vigencia de los [sic] años con carácter renovable y revocable.

El plazo para la implantación de la estructura fija de soporte será de un año, contado desde la fecha de emisión del permiso de implantación. Superado este plazo, el permiso será revocado y el prestador de SMA deberá iniciar el proceso nuevamente.

Una vez que se encuentre en funcionamiento la estación, el prestador del SMA solicitará por escrito a la SUPERTEL, o al órgano gubernamental competente, la realización de la medición y posterior entrega del informe técnico de emisiones de radiación no ionizante y deberá presentar una copia a la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, dentro de los diez días laborables de emitido el informe para que forme parte del expediente de la concesionaria.

Art. 12.- Valoración.- *El permiso de implantación será individual para cada estación y tendrá un valor de VEINTE salarios básicos unificados del trabajador del sector privado.*

Art. 13.- Renovación. - *La renovación del permiso de implantación se deberá gestionar 2 meses antes de la fecha de finalización de la vigencia del mismo, presentando los siguientes documentos actualizados:*

- *Permiso de implantación vigente.*
- *Pronunciamiento favorable de la SUPERTEL, o del órgano gubernamental correspondiente, emitido sobre la base del informe técnico establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de RNI.*
- *Certificación de haber difundido a la comunidad, en un plazo máximo de 60 días contados desde la recepción del informe, los resultados del informe técnico de inspección de emisiones de radiación no ionizante emitido por la SUPERTEL, conforme a lo establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de RNI, así como deberían haber presentado la licencia ambiental emitida por la autoridad correspondiente a pedido de los propietarios o residentes de cualquier predio colindante con la estructura fija.*
- *Pronunciamiento favorable emitido por la Unidad Administrativa Municipal correspondiente que informe que la implantación ha adoptado las medidas de proporción, camuflaje y mimetización.*
- *Licencia ambiental vigente, emitida por la autoridad correspondiente.*
- *Autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.*
- *Certificación de que la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros estará vigente durante el permiso de implantación.*

El monto de renovación será de QUINCE salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

5. La compañía accionante pretende que se acepte su demanda y se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.
6. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad accionante expuso los siguientes *cargos*:
 - 6.1. Que los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza no observan la competencia exclusiva del gobierno central respecto del espectro radioeléctrico ni el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones contenida en los artículos 226, 261.10, 264, 280, 313 y 408 de la Constitución, porque regulan la implantación de antenas y demás estructuras relacionadas con el ámbito radioeléctrico y porque establecen definiciones sobre dicho ámbito. Así, las disposiciones confunden la competencia que tienen los gobiernos descentralizados sobre el uso y ocupación del suelo con aquella que tiene el gobierno central sobre el espectro radioeléctrico y, pretendiendo regular la primera, lo hace sobre la segunda, lo que las vuelve inconstitucionales, contrarias a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la ley, disposiciones ministeriales y un pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado⁴.
 - 6.2. Que los artículos 10, 12 y 13 de la ordenanza no respetan la competencia exclusiva del gobierno central para establecer, mediante ley de iniciativa del ejecutivo, tributos sobre el espectro radioeléctrico, el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones prevista en los artículos 132, 226, 301 y 264 de la Constitución, porque imponen un impuesto sobre la implantación de estructuras relacionadas al espectro radioeléctrico que es de competencia del gobierno central y porque lo hacen sobre suelo de uso privado.
 - 6.3. Que los artículos 12 y 13 de la ordenanza desconocen los principios de equidad, transparencia, legalidad, no confiscatoriedad y reserva de ley tributaria previstos en la Constitución porque establecen el pago de un valor excesivo, desproporcionado e injustificado para el servicio público prestado, tanto en una primera ocasión como en su renovación. Añade que la fijación del valor no observa los criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional y en actos administrativos emitidos por el Ministerio de Telecomunicaciones⁵.

⁴ Al respecto, la compañía accionante señala que se habrían inobservado: i) las sentencias de la Corte Constitucional N.º 7-15-SIN-CC y 8-15-SIN-CC. ii) los artículos 7, 11, 54, 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, 111 y 466.1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); iii) los acuerdos N.º 37-2013 y 41-2015 del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información; y, iv) el oficio N.º 0969 del 27 de abril de 2015, emitido por la Procuraduría General del Estado, relativo a que los GAD no tendrían la competencia para fijar tasas por uso del espectro radioeléctrico.

⁵ Se citan las sentencias N.º 8-15-SIN-CC y 16-15-SIN-CC, así como los acuerdos N.º 37 y 41-2015.

6.4. Que los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza contravienen los principios constitucionales contenidos en el artículo 314 de la Constitución porque establecen una tasa en el cantón Macará a diferencia de otros cantones en los que no se establecería la misma y, porque dicha tasa al ser desproporcionada produciría efectos confiscatorios.

D. Argumentos del Municipio de Macará

7. Mediante escrito presentado el 8 de septiembre de 2016, el alcalde y el procurador síndico del Municipio de Macará, solicitaron que se niegue la acción de inconstitucionalidad planteada, argumentando lo siguiente:

7.1. La ordenanza fue emitida conforme a las competencias que la Constitución y el COOTAD confieren a los GAD cantonales respecto del uso y ocupación del suelo, sin regular el espectro radioeléctrico, por lo que no existe la alegada atribución de competencias. Además, el ejercicio de competencias debe ser examinado en forma deferente a las ejercidas por los gobiernos seccionales para el buen gobierno y administración pública, conforme al diseño constitucional.

7.2. Las alegaciones de la demanda cuestionan la legalidad de la ordenanza y no demuestran la forma en que la misma inobservó preceptos constitucionales, por lo que la cuestión debe ser resuelta en vía ordinaria.

E. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

8. Mediante escrito presentado el 12 de julio de 2016, la Procuraduría General del Estado solicitó que se acepte la acción de inconstitucionalidad planteada y se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por cuanto regulan e imponen un tributo sobre estructuras radioeléctricas, lo cual es una competencia exclusiva del gobierno central y no de los gobiernos descentralizados.

II. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

10. En función a los fundamentos de las pretensiones, expuestos en el párr. 6 *supra*, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

10.1. ¿Transgreden los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza impugnada las normas constitucionales que establecen los principios de legalidad, cooperación entre el gobierno central y los gobiernos descentralizados, así

como la competencia del gobierno central para regular el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?

- 10.2.** ¿Transgreden los artículos 10, 12 y 13 de la ordenanza impugnada los preceptos constitucionales relativos al principio de legalidad y la reserva de ley para establecer tributos sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?
- 10.3.** ¿Transgreden los artículos 12 y 13 de la ordenanza impugnada los principios constitucionales de equidad y transparencia del régimen tributario?
- 10.4.** ¿Transgreden los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza impugnada los principios constitucionales contenidos en el artículo 314 de la Constitución porque establece una tasa en el cantón Macará a diferencia de otros cantones en los que no se establecería la misma y, porque dicha tasa al ser desproporcionada produciría efectos confiscatorios?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

F. ¿Transgreden los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza impugnada las normas constitucionales que establecen los principios de legalidad, cooperación entre el gobierno central y los gobiernos descentralizados, así como la competencia del gobierno central para regular el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?

- 11.** La compañía accionante argumenta que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales porque regulan actividades y establecen definiciones relacionadas con el espectro radioeléctrico, área de competencia exclusiva del gobierno central.
- 12.** Por su parte, el Municipio de Macará indica que no existe una atribución ilegítima de competencias por cuanto la ordenanza regula la implantación de infraestructura en el suelo del cantón, lo que se circunscribe en el uso y ocupación del suelo del cantón, siendo esta una competencia de los gobiernos municipales.
- 13.** La Corte verifica que las disposiciones impugnadas determinan: (i) el objeto y ámbito territorial de aplicación de la ordenanza, que corresponde a la regulación, control y sanción de la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada correspondiente al Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el cantón Macará, (ii) definiciones de: estación radioeléctrica, implantación y telecomunicaciones, (iii) requisitos, procedimiento técnico administrativo, plazo de vigencia y renovación, sobre la obtención del permiso para implantación de las estructuras, (iv) el valor de cobro por el permiso de implantación por cada estación (20 salarios básicos unificados) y (v) plazos, requisitos y valor de cobro por la renovación del permiso de implantación (15 salarios básicos unificados).

14. Para determinar si la materia regulada por las normas impugnadas no correspondía a una competencia del Municipio, sino a una competencia privativa del gobierno central, se debe considerar que la Constitución prevé: “*Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos*”.
15. Además, esta Corte ha señalado que: “*los GADs podrán intervenir en la competencia de telecomunicaciones (excepto rectoría), únicamente de forma concurrente y si existiere: 1) un modelo de gestión; y, 2) autorización expresa del titular de la competencia, sea ‘a través de un convenio’, tal como lo señala el artículo 126 del COOTAD, o por medio de una resolución del Consejo Nacional de Competencias*”⁶.
16. En el caso, la Corte verifica que los artículos impugnados no regulan el espectro radioeléctrico, sino que pretenden gravar como tasa a la actividad administrativa necesaria para el otorgamiento y renovación de permisos de implantación de estructuras fijas⁷. Las definiciones expuestas son referenciales para el procedimiento de obtención del permiso y la renovación de la implementación de dichas estructuras sobre el suelo del cantón y no constituyen el objeto de la regulación, el cual, como se indicó, es la determinación de una tasa por servicios administrativos prestados por la municipalidad.
17. En consecuencia, las disposiciones impugnadas regulan una forma de uso y ocupación del suelo, siendo esta una competencia constitucionalmente prevista para los gobiernos autónomos descentralizados conforme lo establecido en el artículo 264.2 de la Constitución. Además, el establecimiento de definiciones, *per se*, no contraviene disposición constitucional alguna, y de existir contradicciones con definiciones infraconstitucionales, los eventuales conflictos que surjan deben ser conocidos por la justicia ordinaria⁸.
18. Por lo expuesto, se observa que las disposiciones bajo examen no constituyen el ejercicio de una competencia prevista exclusivamente para el gobierno central. Por tanto, no se verifica una transgresión a la Constitución, por lo que se debe desestimar el cargo en examen.

G.¿Transgreden los artículos 10, 12 y 13 de la ordenanza impugnada los preceptos constitucionales relativos al principio de legalidad y la reserva de ley para establecer tributos sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?

19. La compañía accionante considera que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales porque establecen un tributo sobre la implantación de estructuras relacionadas al espectro radioeléctrico, área de competencia exclusiva del gobierno

⁶ Sentencia N.º 40-16-IN/21, de 2 de junio de 2021, párr. 31 y sentencia N.º 27-16-IN/21, de 19 de mayo de 2021, párr. 35.

⁷ Al respecto, véanse los párrafos 32 y 40 de la sentencia N.º 65-17-IN/21.

⁸ Al respecto, véase el párrafo 58 de la sentencia N.º 27-16-IN/21.

central, que puede ser gravada como tributo, únicamente, mediante ley de iniciativa del ejecutivo y porque lo hacen sobre suelo de uso privado.

20. En el caso, se observa que el artículo 10 de la ordenanza establece los requisitos para la obtención del permiso de implantación de infraestructura; el artículo 12 establece un valor de pago por la obtención de dicho permiso, y el artículo 13 los requisitos y el pago para la obtención de la renovación del permiso.
21. Respecto de si el cobro de valores por la prestación de un servicio constituye una tasa, esta Corte en el párrafo 27 de la sentencia N.º 65-17-IN/21 afirmó lo siguiente:

Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.

22. Por lo anterior, se concluye que los requisitos de obtención de un permiso de uso de suelo contenidos en el artículo 10 de la ordenanza, así como el valor de su cobro y renovación de los artículos 12 y 13, obedecen a la realización de actividades administrativas como la verificación del cumplimiento de requisitos y la emisión de actos de permiso y renovación de la implantación de estructuras fijas. De allí que el cobro por dicha actividad y su renovación constituyen tasas por servicios prestados por parte de la administración en el marco de sus competencias.
23. Consecuentemente, se observa que las disposiciones bajo examen no establecen un tributo ajeno a sus competencias. Por tanto, no se verifica una transgresión a la Constitución, por lo que se debe desestimar el cargo en examen.

H. ¿Transgreden los artículos 12 y 13 de la ordenanza impugnada los principios constitucionales de equidad y transparencia del régimen tributario?

24. Los principios del régimen tributario se encuentran previstos por la Constitución de la siguiente forma:

Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos... [énfasis fuera del texto].

25. Sobre la relación de estos principios y la determinación de tasas, la Corte, en la sentencia 40-16-IN/21, mencionó lo siguiente:

48. Dicho artículo demuestra que la potestad tributaria no es ilimitada ni irrestricta, sino que su ejercicio está limitado por principios que generan una contrapartida entre las garantías del administrado y las actuaciones del Estado.

49. Entre esos principios se encuentra el principio de equidad y de progresividad, los cuales están estrechamente ligados puesto que tienen como finalidad que se observe la capacidad contributiva del sujeto pasivo para imponer una carga tributaria.

50. No obstante, en materia de tasas a diferencia de otros tributos, el quantum no se encuentra encaminado a imponer una carga proporcional al contribuyente, lo que se pretende es que la carga que se impone al sujeto pasivo de la misma sea igual o menor al beneficio recibido.

51. A este Organismo no le corresponde determinar una valoración de los costos en los que el GAD ha de incurrir al momento de otorgar un permiso de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas o al momento de otorgar el aprovechamiento de un bien de dominio público. Empero, esta Corte observa que el Ministerio de Telecomunicaciones de la Sociedad de la Información expidió el Acuerdo N°. 41-2015 de 18 de septiembre de 2015, el cual contiene “las Políticas respecto de Tasas y Contraprestaciones que correspondan fijar a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales o distritales en ejercicio de su potestad de regulación de uso y gestión del suelo y del espacio aéreo en el despliegue o establecimiento de infraestructura de Telecomunicaciones”.

- 26.** La compañía accionante cuestiona la constitucionalidad de los artículos 12 y 13 de la ordenanza porque establecen el pago de un valor por la implantación de estructuras de telecomunicaciones, que sería excesivo y desproporcionado en comparación con la actividad administrativa realizada.
- 27.** Corresponde, entonces, examinar si los valores gravados como tasas inobservan los principios de equidad y transparencia del régimen tributario.
- 28.** Acerca de si el valor de la tasa guarda proporción con la actividad realizada, (pues de aquello depende su conformidad o no con el principio constitucional de equidad del régimen tributario), se considera lo siguiente:
- 28.1.** El artículo 12 de la ordenanza impone el pago de 20 salarios básicos unificados del trabajador por la obtención del permiso de implantación de infraestructura, mientras que el artículo 13 establece el pago de quince salarios básicos por su renovación. La actividad realizada por la administración para la emisión del referido permiso y su renovación es, esencialmente, documental.
- 28.2.** En casos similares⁹, esta Corte ha considerado que los parámetros fijados en el acuerdo N.º 41-2015 del ministerio del ramo constituyen un criterio objetivo para identificar los costos aproximados asociados con la actividad administrativa vinculada a las tasas en cuestión, sin que eso signifique un pronunciamiento sobre la concordancia entre el contenido de la ordenanza impugnada y el acuerdo ministerial en mención, ya que ello es propio de uno de un juicio de legalidad¹⁰. El artículo 1 del acuerdo manifiesta: “[...] por

⁹ Véase, por ejemplo, las sentencias Nos. 27-16-IN/21 y 65-17-IN/21, ambas de 19 de mayo de 2021

¹⁰ Véase, sentencia N.º 65-17-IN/21, de 19 de mayo de 2021, párrafos 55 al 58.

permisos de instalación o construcción de infraestructura de telecomunicaciones el valor máximo de 10 salarios básicos unificados -SBU, por una sola vez, mientras la infraestructura se encuentra instalada. Para el caso de infraestructura, cuyo costo sea menor a 42 salarios básicos unificados -SBU, pagarán por una sola vez hasta dos salarios básicos unificados SBU”.

- 28.3.** El mencionado acuerdo, por concepto de permiso de instalación de infraestructura de telecomunicaciones, establece un único cobro de un monto consistente en hasta diez salarios básicos unificados del trabajador mientras que la ordenanza impugnada grava con veinte salarios básicos unificados la obtención del primer permiso de instalación de infraestructura y con quince salarios su renovación, la que debe ser realizada en períodos de dos años.
- 29.** En consecuencia, la Corte evidencia que en las tasas contenidas en los artículos 12 y 13 de la Ordenanza, no existe relación alguna entre la actividad estatal realizada y la tarifa de las tasas; además de que supera el valor fijado por la entidad especializada en la materia. Por lo tanto, dicho valor deviene desproporcionado y, por consiguiente, contrario al principio constitucional de equidad en materia tributaria.
- 30.** Cabe mencionar, que no le corresponde a esta Corte realizar una valoración económica de los costos exactos en los que ha de incurrir el GAD municipal para la realización de la actividad administrativa por concepto de la cual se le impone una tasa al contribuyente sino, únicamente, verificar si la misma es conforme con los principios constitucionales alegados como afectados¹¹.
- 31.** Respecto del principio de transparencia, esta Corte se pronunció en la sentencia N.º47-15-IN/21, en los siguientes términos:

76. [...] el principio de transparencia tributaria obliga al Estado a (i) declarar y explicar de forma pública y entendible cuales son los fines que se persiguen mediante la política tributaria; (ii) mantener públicos los niveles de recaudación, discriminados por el tipo de tributo y sectores de la sociedad; (iii) dar conocer el plan de distribución y de financiamiento que se realizará con base a los tributos recaudados; (iv) permitir el fácil acceso a la normativa y regulaciones tributarias; (v) trabajar para la eliminación de toda forma de ambigüedad y vaguedad en las normas y regulaciones tributarias; (vi) facilitar la tramitación de solicitudes y peticiones; (vii) combatir los delitos y contravenciones tributarias; (viii) mantener un nivel óptimo de estudios y de retroalimentación informativa para poder justificar las modificaciones estructurales que se necesiten para hacer más eficiente la recaudación y distribución fiscal; entre otros

- 32.** En tal sentido, la Corte advierte que la ordenanza impugnada no incluye referencias a los parámetros escogidos para la fijación del *quantum* de las tasas, como tampoco el Municipio de Macará ha proporcionado informes que justifiquen su valor. Por lo que se concluye que la fijación de las mismas se produjo sin información técnica cuyo

¹¹ Al respecto, véase el párrafo 58 de la sentencia 65-17-IN/21.

acceso fuera posible por parte de los contribuyentes una vez expedidas y, con ello, se verifica la afectación del principio de transparencia.

33. Por lo expuesto, las tasas contenidas en los artículos 12 y 13 de la ordenanza impugnada, infringen los principios de equidad y transparencia contenidos en el artículo 300 de la Constitución.

I. ¿Transgreden los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza impugnada los principios constitucionales contenidos en el artículo 314 de la Constitución porque establece una tasa en el cantón Macará a diferencia de otros cantones en los que no se establecería la misma y, porque dicha tasa al ser desproporcionada produciría efectos confiscatorios?

34. La compañía accionante cuestiona la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas porque establecen el pago de tasas a diferencia de otros cantones en los que no se establecerían las mismas y, porque dichas tasas producirían efectos confiscatorios, contraviniendo de esta forma los principios contenidos en el artículo 314 de la Constitución.

35. Conforme se indicó en el párrafo 13 supra, el artículo 1 establece el objeto de la ordenanza, el artículo 2 varias definiciones, el artículo 10 establece los requisitos para la obtención de un permiso para la implantación de infraestructura en el suelo municipal y, los artículos 12 y 13 gravan tasas por la emisión del referido permiso y su renovación. Entonces, únicamente los artículos 12 y 13 establecen el pago de una tasa, no así los otros que refieren al objeto, definiciones y procedimientos de la ordenanza. Puesto que el cargo de la compañía accionante cuestiona la constitucionalidad del pago de una tasa, el examen se realizará exclusivamente sobre los artículos 12 y 13 antes referidos.

36. Ahora bien, sobre la primera cuestión, de que la ordenanza establece tasas a diferencia de otros cantones en los que dichas tasas no se han fijado, la Corte ha establecido que la diferencia entre los distintos gobiernos autónomos descentralizados no desconoce el principio de uniformidad de los servicios públicos¹². Por tanto, la sola determinación por parte de un gobierno autónomo descentralizado de una tasa, a diferencia de otro en el que la misma no ha sido prevista, no la vuelve contraria al artículo 314 de la Constitución, razón por la que no se verifica la alegada inconstitucionalidad.

37. Sobre la segunda cuestión, relativa a la posibilidad de que la desproporcionalidad de una tasa produzca efectos confiscatorios, la Corte en el auto de ampliación de la sentencia N.º 27-16-IN/21, de 19 de mayo de 2021, ha manifestado que

las tasas creadas en la presente ordenanza han impuesto una carga desproporcional al contribuyente respecto al accionar estatal del que se beneficia, puesto que las tarifas

¹² Véase el párrafo 66 de la sentencia 40-16-IN/21, y el párrafo 13 del auto de ampliación de la sentencia 27-16-IN/21.

fijadas en los artículos 12 y 14 de la norma impugnada no se encuentran justificadas en el costo que el GAD incurre para prestar el beneficio que recibe el contribuyente, ni guardan relación con los parámetros fijados por la autoridad competente.

En ese sentido, este Organismo considera que una tasa confiscatoria puede comprometer las condiciones necesarias para la provisión de un servicio público; en consecuencia, este Organismo considera que las tarifas de las tasas contenidas en la Ordenanza impugnada, específicamente en sus artículos 12 y 14, infringen el artículo 314 de la CRE.

- 38.** Así, dado que en el problema jurídico anterior se concluyó que las tasas de los artículos 12 y 13 de la ordenanza imponen una carga desproporcionada a los contribuyentes, se estima que los mismos contravienen también el contenido del artículo constitucional bajo examen.

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. Aceptar parcialmente** la demanda de la acción de inconstitucionalidad N.º **25-16-IN**.
- 2. Declarar** la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 12 y 13 de la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Gobierno Municipal de Macará, **en lo relativo a las tasas contenidas en ellas**.
- 3. Ordenar** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Macará que, en el evento de que expida normativa en sustitución de las normas declaradas inconstitucionales, esta deberá guardar estricta observancia con los parámetros establecidos por la presente sentencia, esto es:
 - i.** Las tasas fijadas por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada deberán responder a un análisis pormenorizado de los costos en los que incurre el GAD para el desarrollo de la actividad administrativa que es objeto de las tasas, de tal forma que se respeten los principios de equidad y transparencia.
 - ii.** Las tasas fijadas por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada deberán ser concordantes con los parámetros establecidos por la entidad especializada en la materia –el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información–.

- iii. Las tasas fijadas por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada no podrán imponer al contribuyente una carga desproporcionada en relación a la actividad estatal de la que se beneficia.
- 4. **Desestimar** la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo de los artículos 1, 2 y 10 de la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Gobierno Municipal de Macará.
- 5. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.08.02 10:03:09 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
 Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 0025-16-IN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 94-16-EP/21
Juez ponente: Ali Lozada Prado

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 94-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte desestima que una sentencia contencioso administrativa y el auto de inadmisión de su recurso de casación hubiesen vulnerado el derecho de la Dirección Regional de Trabajo de Cuenca al debido proceso en la garantía de motivación. Para tal efecto, se verifica que las decisiones judiciales expusieron motivos para su resolución y resolvieron el asunto controvertido.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 30 de noviembre de 2012, la compañía Sociedad Digital TV Canal 28 S.A. presentó una demanda contenciosa administrativa en contra de la Dirección Regional de Trabajo de Cuenca en la que se impugnó la resolución N.º 705-TD-MRL-2012, de 17 de septiembre de 2012, emitida dentro de un expediente de inspección integral, mediante la cual se le impuso una multa de USD 7.884,00 por el incumplimiento de obligaciones laborales relativas a contratación, afiliación a la seguridad social, entrega de roles de pago, vestimenta de trabajadores y pago de haberes laborales (para más detalles, se puede consultar el párr. 17.1 *infra*).
2. El 25 de septiembre de 2014, dentro de la causa N.º 01801-2012-059, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de Cuenca emitió una sentencia en la que aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución administrativa impugnada (para más detalles, se puede consultar el párr. 17.3 *infra*).
3. La Dirección Regional de Trabajo de Cuenca interpuso recurso de casación (para más detalles, se puede consultar el párr. 17.4 *infra*). Mediante auto de 9 de diciembre de 2015, la correspondiente conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación (para más detalles, se puede consultar el párr. 17.5 *infra*).
4. El 11 de enero de 2016, la Dirección Regional de Trabajo de Cuenca (también, “la entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del tribunal distrital y del auto que inadmitió su recurso de casación.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 3 de mayo de 2016, admitió a trámite la demanda presentada.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 31 de enero de 2020, en la que requirió los correspondientes informes de descargo.

B. La pretensión y sus fundamentos

7. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se dejen sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y se disponga que un nuevo tribunal resuelva su causa.
8. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad accionante esgrimió los siguientes *cargos*:
 - 8.1. Que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación, previstos en los artículos 75 y 76.7.1 de la Constitución, porque no habrían expuesto las razones que fundamenten su decisión y porque no examinaron la legalidad del acto administrativo impugnado, que fue lo demandado por la compañía en el proceso original.
 - 8.2. Que la sentencia impugnada vulneró los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y al trabajo, previstos en los artículos 82 y 326 de la Constitución, además de inobservar los principios constitucionales sobre el trabajo establecidos en el artículo 327 de la Constitución, así como en el artículo 1 del mandato constituyente N.º 8, por cuanto habría declarado la nulidad de una sanción administrativa sin considerar que la misma obedeció a las afectaciones a los derechos laborales cometidas por la compañía Sociedad Digital TV Canal 28 S.A. en perjuicio de sus trabajadores, actos que, con esta sentencia, quedarían sin sanción.
 - 8.3. Que el auto impugnado vulneró los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y trabajo, establecidos en los artículos 82 y 326 de la Constitución, por cuanto dejó en firme la sentencia del tribunal distrital sin advertir que en la misma se declaró la nulidad de una decisión administrativa emitida conforme a la ley y en protección de los derechos del trabajador, derechos que, con esta decisión judicial, no serían protegidos.

C. Informes de descargo

9. El 7 de febrero de 2020, Daniella Camacho Herold en su calidad de jueza de la Corte Nacional de Justicia (entonces conjueza sustanciadora del recurso de casación, cuya

inadmisión se impugna en el presente caso) informó que en el auto que resolvió el recurso de casación se realizó un examen sobre el cumplimiento de los requisitos formales del recurso para su admisibilidad y que se verificó el incumplimiento del relativo a la fundamentación de la causal invocada, contenida en el artículo 3.1 de la Ley de Casación, razón por la que correspondía la inadmisión del recurso, sin que aquello constituya una afectación de derechos constitucionales. Por consiguiente, solicitó que se desestime la demanda de acción extraordinaria de protección.

10. En relación a la sentencia del tribunal distrital, no se presentó el informe de descargo, pese a que fue requerido conforme se señaló en el párrafo 6 *supra*.

II. Competencia

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

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

12. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
13. En relación a los cargos expuestos en los párrafos 8.2 y 8.3 *supra*, la entidad accionante asevera que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y a los principios constitucionales sobre el trabajo, porque: (i) en la sentencia se habría resuelto la nulidad de una sanción administrativa que sería necesaria para garantizar los derechos laborales y porque (ii) en el auto se habría inadmitido el recurso de casación, legitimando y dejando en firme la referida sentencia. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado "examen de mérito". Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso administrativo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, estos cargos no permiten formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

14. En referencia al cargo sintetizado en el párrafo 8.1 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación, fundamentándose en los mismos hechos y argumentos jurídicos. Específicamente, la entidad accionante manifiesta que se habrían vulnerado sus derechos por cuanto las decisiones judiciales impugnadas no fundamentaron sus resoluciones y no se pronunciaron sobre la materia de la litis, esto es, la legalidad del acto impugnado. Por lo tanto, basta con examinar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación para verificar la procedencia o no de los cargos, de allí que el problema jurídico se plantea en los siguientes términos: **¿Vulneraron, las decisiones judiciales impugnadas, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la Dirección de Trabajo de Cuenca porque no habrían esgrimido razones que fundamenten la decisión adoptada y porque no habrían examinado la legalidad del acto impugnado, que era el objeto de la controversia?**

15. La Constitución prevé el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en los siguientes términos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

16. El cargo de la entidad accionante cuestiona las decisiones judiciales impugnadas por dos razones: *la primera*, por cuanto no habrían ofrecido razones que fundamenten lo decidido en las mismas y, *la segunda*, porque no habrían examinado la legalidad de la resolución impugnada, lo que era el objeto de la litis.

17. Para verificar la procedencia o no del cargo y sus razones, conviene establecer lo siguiente:

17.1. En la demanda contencioso administrativa, la compañía Sociedad Digital TV Canal 28 S.A alegó, principalmente, que la resolución impugnada sería ilegal por cuanto: (i) existiría una resolución anterior, expedida dentro del mismo expediente administrativo, en la que la Dirección Regional de Trabajo consideró cumplidas las obligaciones laborales y dispuso el archivo de la causa y, (ii) la multa impuesta excedería el máximo del valor permitido por el artículo 542.7 del Código del Trabajo.

17.2. Por su parte, la Dirección Regional de Trabajo de Cuenca expuso, principalmente, lo que sigue: (i) que la resolución impugnada se habría emitido en virtud de la facultad sancionadora que le atribuye el ordenamiento jurídico, (ii) que no existiría una resolución anterior en que se hubiera pronunciado

sobre actos sancionados ni en la que se hubiese ordenado el archivo del expediente administrativo, (iii) que la sanción impuesta está motivada y obedece a una acumulación por varias infracciones cometidas por la compañía, (iv) que se habrían afectado varios derechos del trabajador consagrados en la Constitución, el Código de Trabajo y el mandato constituyente N.º 8 y (v) que existiría falta de legitimación de personería por cuanto la persona que interpuso la demanda no sería el representante legal de la compañía¹.

17.3. La sentencia impugnada resolvió la causa con el siguiente razonamiento:

***CUARTA:** Alega Falta [sic] de personería activa [...] a fojas 1 del proceso consta que con la Asamblea General Extraordinaria de socios de la Compañía sociedad digital tv canal 28 [sic], el 1 de noviembre del 2012, procedió a designarle al señor Jesús Guillermo Galarza Guzmán, Gerente de la compañía para el período 2012-2016 [...] por lo tanto, no procede esta excepción planteada.- **QUINTA:** [...] llama la atención a este Tribunal que el Ministerio de Relaciones Laborales en la Resolución que dicta nada diga respecto a la providencia del 20 de junio del 2012, a las 11h00, pues como se transcribió anteriormente, se dice que dentro del trámite de inspección integral N.- 0011-TD-MAL-2012 se ha justificado el cabal cumplimiento de las obligaciones laborales, más resulta que el 17 de julio de 2012, se lleva adelante otra inspección integral en la que se le sanciona, entre otras causas, por hechos que supuestamente fueron justificados tal como reza la providencia del 20 de junio del 2012. El Ministerio de Relaciones Laborales en la resolución que se impugna debió hacer un análisis de la anterior inspección integral ya que existió ya un pronunciamiento del Inspector del Trabajo, dentro del ejercicio de control que le faculta la ley [...] por lo tanto, se debió señalar expresamente que [sic] pasó con la providencia tantas veces aludida; sin embargo no lo hace [...] Continuando con la revisión de la resolución impugnada se verifica que [...] El Estatuto de [sic] Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en el artículo 196 numeral dos establece: "Salvo lo previsto en la ley, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por la Administración Pública Central se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar: a) La existencia de intencionalidad o reiteración; b) La naturaleza de los perjuicios causados; y, c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme". Se debe destacar que en la resolución materia de esta acción, no existe un solo análisis relacionado con la existencia de intencionalidad o reiteración de la conducta, de la naturaleza de los perjuicios; y de la reincidencia en el término de un año.- El Mandato Constituyente 8 y en concreto el artículo 7 establece [...] El precepto citado exige de la autoridad ponderación, argumentación, en definitiva motivación, concebido en la Constitución de Montecristi, como un derecho de protección [...] Con los antecedentes expuestos y teniendo en cuenta que el destino de los actos que no tienen motivación en los términos previstos en la Constitución, es el de la nulidad y al haberse determinado que esta situación se presenta en el caso en estudio, por cuanto no hay referencia alguna a la inspección integral 011-TD-MRL-2012 y porque no*

¹ Hoja 479 a la 483 del expediente del tribunal distrital.

existe el análisis de ponderación, que es pertinente por mandato de las normas citadas [...] SE ACEPTA LA DEMANDA Y DECLARA NULA LA RESOLUCIÓN N.-705-TD-MRL-2012.

17.4. Contra esta sentencia, la entidad accionante interpuso recurso de casación en el que se alegó la falta de aplicación de los artículos 327 y 328 de la Constitución; 7 del mandato constituyente N.º 3; 2 del mandato constituyente N.º 8; 1, 3, 4, 5, 7, 42, 97, 111 y 632 del Código de Trabajo bajo la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

17.5. El auto impugnado, se pronunció sobre el recurso de casación, de la siguiente forma:

CUARTO [...] Es decir, el recurrente en la determinación de las normas que estima infringidas, a más de ellas debió señalar aquellas que a su juicio fueron indebidamente aplicadas y que dieron lugar a que se excluya las que acusa no aplicadas [...] Sin fundamentación, sin razonar las infracciones denunciadas no existe formalización. Por lo expuesto se inadmite la alegación por el yerro de falta de aplicación al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

18. De lo antes expuesto, en relación a la **sentencia impugnada**, se verifica que la misma examinó la validez del acto impugnado con fundamento en los cargos y descargos de las partes procesales y lo resolvió invocando normas jurídicas (artículos 196 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, 7 del mandato constituyente N.º 8 y 76.7.1 de la Constitución) y formulando una justificación jurídica sobre la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso (ver párr. 17.3 *supra*). Es decir, la sentencia resolvió el asunto controvertido y expuso razones que fundamentaron su decisión cumpliendo, de esta forma, con la estructura argumentativa mínima establecida en el artículo 76.7.1 de la Constitución. Por consiguiente, se descarta la procedencia del cargo y sus razones en relación a la sentencia impugnada.

19. Asimismo, se verifica que el **auto impugnado** resolvió la cuestión de si el recurso de casación cumplía o no con los requisitos de admisibilidad legalmente exigidos para el efecto, enunciando normas (causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación) y justificando su aplicación a los hechos del caso (específicamente, la estructura argumental del recurso interpuesto), conforme a la estructura mínima argumentativa contenida en el artículo 76.7.1 de la Constitución (ver párr. 17.5 *supra*). Finalmente, dado que el auto impugnado se emitió dentro de la fase de admisibilidad del recurso de casación, no procedía un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia (relativo a si la sentencia había inobservado la ley y, eventualmente, sobre el mérito del caso), sino, únicamente, la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos para su admisibilidad. Consecuentemente, se descarta la procedencia del cargo y sus razones acerca del auto impugnado.

20. Finalmente, cabe recordar que el fin de las sentencias de acción extraordinaria de protección es establecer la vulneración o no de derechos fundamentales en las

decisiones judiciales impugnadas, no la realización de un examen sobre lo acertado de tales decisiones ni de la corrección de su motivación.

21. Por tanto, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

IV. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 94-16-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.08.02 10:09:15 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

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



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

CASO Nro. 0094-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/WFCS



Sentencia No. 1039-18-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 1039-18-EP

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

SENTENCIA

Tema: Se analiza si una sentencia que resolvió el recurso de apelación dentro de un proceso de acción de protección vulneró los derechos al debido proceso, en la garantía de la motivación, y a la defensa. Al respecto, se verifica que la sentencia se pronunció sobre la alegada vulneración de derechos fundamentales y que la falta de práctica de una prueba no implicó la vulneración del derecho a la defensa del accionante al habérsela solicitado el mismo día que se emitió la sentencia, por tanto, se desestima la demanda presentada.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El señor Pablo Robinson Criollo Fogacho presentó una demanda de acción de protección en contra de la Escuela de Formación de Policías de Línea “Eugenio Espejo” alegando la violación de sus derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica debido a que el Consejo Directivo de dicha institución, a través de la resolución N.º 024-2017-EFPPL-EE, de 3 de octubre de 2017, decidió su baja como estudiante debido a que padece Leucemia Linfoide Aguda CIE 10. El proceso fue identificado con el N.º 17230-2017-16624.
2. En sentencia de 22 de diciembre de 2017, el titular de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito rechazó la demanda debido a que no identificó vulneración de derechos. En la referida decisión se afirmó lo siguiente:

Con claridad se precisa que la resolución adoptada por el Consejo Directivo, aún no se encuentra ejecutoriada, ya que es la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional la entidad encargada de ratificar la resolución y continuar con el trámite correspondiente. Lo que se corrobora con lo manifestado en una de las intervenciones realizadas por el abogado del señor CRIOLLO FOGACHO PABLO ROBINSON, quien ha indicado que su defendido se encuentra con reposo domiciliario pero que aún no ha sido notificado con la resolución definitiva sobre la baja de las filas policiales. Por lo que no cumpliría con ninguno de los requisitos establecidos en el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que al no existir la ejecutoria de la Resolución, la misma no se encuentra en firme.

3. El 27 de diciembre de 2017, el accionante interpuso recurso de apelación, que fue rechazado en sentencia de 12 de marzo de 2018 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
4. El 5 de abril de 2018, el señor Pablo Robinson Criollo Fogacho (en adelante el accionante) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia referida en el párrafo anterior.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 27 de marzo de 2019, admitió a trámite la demanda presentada.
6. El 25 de noviembre de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud del juez sustanciador, Alí Lozada Prado, constante en el memorando N.º 030-2020-CC-ALP-E, de otorgar un tratamiento prioritario a este caso, prescindiendo del orden cronológico, en virtud de que el accionante es una persona que sufre una enfermedad catastrófica, quien afirma que la decisión impugnada le impide acceder a prestaciones médicas.
7. El juez sustanciador de la causa avocó su conocimiento a través de providencia de 11 de enero de 2021 y otorgó a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha un término de 5 días para la remisión del informe de descargo respectivo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. En su demanda y en el escrito de aclaración de la demanda, el accionante solicitó a la Corte Constitucional que:
 - 8.1. Declare que la sentencia impugnada violó sus derechos constitucionales al debido proceso –en la garantía de motivación– (art. 76.7.1), a la seguridad jurídica (art. 82) a la igualdad (art. 66.4) y a la defensa (art. 76.7, literales a, b, c y d).
 - 8.2. Deje sin efecto la sentencia impugnada, así como el acta N.º 024-2017-EFPPL-EE del Consejo Directivo y la resolución N.º 2018-001-CG-B-ASP-ASL, publicada en la Orden General N.º 022, de 31 de enero de 2018.
9. Los *cargos* en los que fundamenta su demanda son los siguientes:
 - 9.1. La sentencia impugnada vulneró sus derechos al debido proceso, en la garantía de la motivación, y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76.7.1 y 82 de la Constitución, porque no habría examinado la alegada vulneración de sus derechos fundamentales. Así, el tribunal de apelación habría resuelto la causa en consideración a que la decisión administrativa impugnada, correspondiente a su baja, no estaba en firme.

- 9.2.** La sentencia impugnada vulneró su derecho a la defensa (art. 76.7, literales a, b, c y d) porque no habría considerado una prueba solicitada por el accionante y ni siquiera habría sido objeto de pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional. Específicamente, el accionante señala que requirió al tribunal de apelación que se incorpore como prueba el informe de 31 de enero de 2018 relativo a su baja, sin que esta petición haya sido atendida.
- 9.3.** La sentencia impugnada vulneró su derecho a la igualdad, reconocido en el art. 66.4 de la Constitución, porque la Junta Directiva de la Escuela de Formación y la Comandancia General habrían resuelto su baja en lugar de la suspensión por el tiempo que dure su tratamiento médico, como se habría hecho en otros casos de compañeras embarazadas o de compañeros sometidos a investigaciones administrativas.

C. Informe de descargo

- 10.** Fabricio Edmundo Rovalino Jarrín, juez de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quien integró el tribunal que emitió la sentencia impugnada, mediante documento de 12 de enero de 2021 señaló que, de acuerdo con el expediente, no se actuó una prueba porque esta fue solicitada el 12 de marzo de 2018, es decir, el mismo día en que fue suscrita la sentencia. Además, señaló que la referida decisión se adoptó de conformidad con el ordenamiento jurídico por cuanto la resolución N.º 024-2017-EFPPL-EE no se encontraba en firme.

II. Competencia

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

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 12.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que aquella dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
- 13.** En el cargo reseñado en el párrafo 9.1. *supra*, el accionante afirmó que la sentencia impugnada no analizó la vulneración a derechos constitucionales porque se habría limitado a establecer que el acto impugnado no se encontraba en firme. Si bien el accionante imputó a esta alegación la vulneración de dos de sus derechos, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, la Corte considera suficiente analizarlo en relación al primero de estos derechos por cuanto la alegación

se refiere a una supuesta insuficiencia argumentativa de la providencia impugnada. Por tanto, el problema jurídico se plantea de la siguiente forma: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso del accionante, en la garantía de la motivación, porque no habría examinado la alegada vulneración de sus derechos fundamentales?

14. En relación al cargo expuesto en el párrafo 9.2. *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la defensa del accionante porque no se habría atendido su petición de la práctica de una prueba?
15. En el cargo sintetizado en el párrafo 9.3. *supra*, el accionante señaló que fue tratado de forma discriminatoria pues, en casos análogos, en los que sus compañeros no podían continuar temporalmente con la formación, estos eran suspendidos, en lugar de ser dados de baja. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo que cuestiona lo decidido por la Escuela de Formación de Policías de Línea “Eugenio Espejo”?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso del accionante, en la garantía de la motivación, porque no habría examinado la alegada vulneración de sus derechos fundamentales?

16. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

17. En el caso de la motivación de las sentencias de acción de protección, además de la disposición constitucional transcrita, se debe considerar la jurisprudencia establecida por esta Corte desde la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013 (página 18), según la cual, el juez constitucional solo puede determinar la procedencia de otras vías de impugnación si previamente estableció la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales. Este criterio ha sido ratificado reiteradamente; por todas, conviene citar el párr. 28 de la sentencia N° 1285-13-EP/19, del 4 de septiembre de 2019, en el que se señaló que la motivación en garantías constitucionales incluye la siguiente obligación:

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

18. El accionante afirma que en la sentencia impugnada se habrían desestimado sus pretensiones sin establecer si se vulneraron o no sus derechos fundamentales.
19. Al respecto cabe recordar que la actuación administrativa impugnada fue la resolución N.º 024-2017-EFPPL-EE del Consejo Directivo de la Escuela de Formación de Policías Eugenio Espejo que estableció lo siguiente:

1. *[Solicitar] “a la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional que siguiendo el respectivo órgano regular, se alcance de la Comandancia General la respectiva resolución de baja de las filas policiales del señor Aspirante a Policía CRIOLLO FOGACHO PABLO ROBINSON”.*

2. *REMITIR de manera Urgente la presente Resolución adoptada por el Honorable Consejo Directivo de la EFPPL “EUGENIO ESPEJO”, a la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional, para su ratificación y trámite correspondiente. [énfasis en el original].*

20. En este contexto, el tribunal de apelación señaló que el acto impugnado no surtía efectos puesto que la resolución debía ser acogida por otros órganos para que se configure la baja del accionante. En consecuencia, en la sentencia impugnada se concluyó que no podía existir una “*real vulneración*” a los derechos constitucionales del accionante. Expresamente, en la parte final del sexto considerando de la sentencia impugnada se afirmó lo siguiente:

Es así que en este caso el órgano regular comienza con la petición del Consejo Directivo, que primero debe ir a la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional, luego al respectivo Consejo de Clases y Policías, y posteriormente con su informe favorable irá al Comandante General, quien de considerarlo necesario dictará la correspondiente resolución, misma que también puede ser apelada de acuerdo al Art. 67 de la Ley de Personal de la Policía Nacional en concordancia con el Art. 55 ibídem, por ello la mentada Resolución No. 024-2017-EFPPL-EE de 3 de octubre de 2017 no se encuentra en firme y tiene un proceso administrativo dentro de la misma Policía Nacional, por ello no existe vulneración de los derechos constitucionales alegados por el recurrente, ya que se encuentra todavía pendiente la resolución definitiva en el presente caso, el cual tiene otras vías de solución, por ello no es procedente la vía de la acción de protección.

21. En definitiva, el tribunal consideró que la actuación impugnada, al no concluir el procedimiento de la baja, no podía vulnerar los derechos alegados por el accionante. Por tanto, en el presente caso, se verifica que el tribunal sí se pronunció sobre la presunta vulneración de los derechos del accionante. Así pues, la afirmación adicional relativa a que la acción de protección no era la vía idónea para impugnar la resolución N.º 024-2017-EFPPL-EE no resulta relevante para el análisis que realiza la Corte en relación al problema jurídico planteado dado que no impidió al tribunal emitir un pronunciamiento sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante.
22. Adicionalmente, es oportuno recordar que al establecer si una providencia judicial vulneró o no la garantía de la motivación no es deber de la Corte verificar la

corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente¹.

23. En consecuencia, se descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la defensa del accionante porque no se habría atendido su petición de la práctica de una prueba?

24. La Constitución prevé el derecho a la defensa, y las garantías invocadas por el accionante, en los siguientes términos:

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

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

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

b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.

25. El accionante afirma que, a pesar de haber solicitado al tribunal de apelación que requiera la resolución adoptada por la Comandancia General, la judicatura ignoró su petición y emitió sentencia.

26. Al respecto, se debe considerar que según el segundo inciso del artículo 24 de la LOGJCC,

[...] La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.

27. En el informe de descargo presentado por la judicatura –párr. 10 *supra*– uno de los jueces que integró el referido tribunal señaló que no fue posible tomar en cuenta la prueba solicitada por el accionante debido a que dicho requerimiento fue realizado el

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020, párr. 44.

12 de marzo de 2018, es decir, el mismo día en que se emitió la sentencia impugnada.

28. Efectivamente, conforme consta en las hojas 12 a la 14 del expediente de segunda instancia, el accionante presentó, el 12 de marzo de 2018, un escrito solicitando que se considere la resolución de la Comandancia General N.º 2018-001-CG-B-ASP-ASL, publicada en la orden general N.º 22, de 31 de enero de 2018, relativa a la confirmación de su baja policial. Y, en la hoja 15 del mismo expediente, consta que la sentencia fue emitida el mismo día.
29. Ahora bien, conforme a la disposición citada en el párr. 26 *supra*, no es obligatoria la apertura de un término de prueba en la segunda instancia de una acción de protección, siendo posible que las partes aporten elementos probatorios durante la sustanciación de la causa. Sin embargo, en el presente caso, en la medida que la Sala Especializada solicitó autos para resolver el 26 de febrero de 2018, dado que la solicitud de consideración de una prueba documental fue realizada el mismo día en que se emitió sentencia (presentación que da inicio al procedimiento de recepción de documentos) y considerando el proceso interno del tribunal para suscribir una sentencia en determinado día, no sería razonable concluir que esta situación configure una vulneración del derecho a la defensa del accionante.
30. De igual forma, cabe señalar que a pesar de que el recurso de apelación fue interpuesto el 27 de diciembre de 2017 y de que la resolución de la Comandancia General N.º 2018-001-CG-B-ASP-ASL fue publicada el 31 de enero de 2018, el accionante solo puso en conocimiento de la judicatura dicho particular el 12 de marzo de 2018. Es decir, no solicitó la incorporación de dicho elemento probatorio de forma oportuna, aún cuando contaba con tiempo para hacerlo.
31. Además, de conformidad con las hojas 7 a la 17, 37, 55 y 56 del expediente de primera instancia, el accionante presentó la prueba que consideró pertinente de la que no se cuestiona su falta de consideración por parte de la sentencia impugnada, por lo que no se verifica la alegada vulneración del derecho a la defensa del accionante.

F. Tercer problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo que cuestiona lo decidido por la Escuela de Formación de Policías de Línea “Eugenio Espejo”?

32. Según se expuso en el párrafo 9.3 *supra*, el accionante cuestiona la decisión administrativa que dio origen a la acción de protección.
33. Al respecto, cabe indicar que conforme se establece en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen, es decir, la

resolución del conflicto materia del proceso de origen, revisión que ha sido denominada por la jurisprudencia de esta Corte como "examen de mérito".

34. El examen de mérito solo puede realizarse en los procesos de garantías jurisdiccionales, una vez que se ha constatado, entre otros requisitos, una vulneración de derechos fundamentales ocasionada por una acción u omisión judicial², condición necesaria que, en este caso (pese a ser una acción de protección), no se ha cumplido.
35. En consecuencia, sin perjuicio de que los hechos expuestos en esta acción extraordinaria de protección puedan ser analizados en un nuevo proceso constitucional, se concluye que el cargo al que se refiere el presente problema jurídico no es apto para ser examinado en esta sentencia.

V. Decisión

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

1. Desestimar la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N°. 1039-18-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.08.02 10:18:32 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

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

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19, del 16 de octubre de 2019, párr. 55.



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

CASO Nro. 1039-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 34-16-IN/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 34-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad, por vulnerar principios del régimen constitucional tributario y de la prestación de servicios públicos, en contra de la Ordenanza que regula la implantación y funcionamiento de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios fijo y móvil terrestre de radio y telecomunicaciones, servicio móvil avanzado (SMA) y proveedores de internet en el cantón El Guabo.

I. Antecedentes procesales

1. El 26 de enero de 2012, el Concejo Municipal de El Guabo (“GAD El Guabo”)¹ aprobó la “Ordenanza que regula la implantación y funcionamiento de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios fijo y móvil terrestre de radio y telecomunicaciones, servicio móvil avanzado (SMA) y proveedores de internet” (“la Ordenanza”).
2. El 3 de mayo de 2016, Andrés Donoso Echanique, procurador judicial de la compañía OTECEL S.A. (“OTECCEL”), presentó una demanda de inconstitucionalidad de actos normativos de carácter general por razones de fondo contra la Ordenanza.
3. El 21 de junio de 2016, la Corte Constitucional admitió a trámite la causa. En su auto de admisión la Corte dispuso la suspensión provisional de las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2, 3, 12, 13 y 21 de la Ordenanza.
4. El 9 de julio de 2019 se sorteó la presente causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 23 de marzo de 2021 y solicitó al GAD El Guabo que envíe un informe sobre la vigencia de la Ordenanza y sus efectos jurídicos.
5. El 31 de marzo de 2021, el GAD El Guabo presentó la información solicitada por la Corte.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad y ejercer control abstracto de constitucionalidad de actos normativos con efectos generales.²

¹ Registro Oficial No. 789, 12 de septiembre de 2012.

² Constitución, artículo 436 (2); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 75, 76, 128 y 129.

III. Norma considerada inconstitucional y los argumentos

7. OTECEL pretende que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2, 3, 12, 13 y 21 de la Ordenanza. Las normas impugnadas prescriben lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto. - La presente ordenanza tiene como objeto regular, controlar y sancionar la construcción y funcionamiento de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios fijo y móvil terrestre de radiocomunicaciones, públicas y privadas, a fin de que cumplan con las condiciones de zonificación, uso de suelo y reducción del impacto ambiental establecidos en leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. - Las disposiciones de la presente ordenanza se aplicarán en el área urbana y rural del cantón El Guabo y comprenderán las infraestructuras radioeléctricas con antenas susceptibles de generar campos electromagnéticos en un intervalo de frecuencia de entre 100 KHz a 300 GHz, entre las que se encuentran:

- a) Infraestructuras y antenas de telefonía móvil y otros servicios de radiocomunicación móvil;*
- b) Infraestructuras y antenas de radiodifusión sonora y televisión;*
- c) Infraestructuras e instalaciones radioeléctricas de redes públicas fijas con acceso vía radio y radioenlaces.*
- d) Infraestructura y antena de proveedores de Internet;*
- e) Infraestructura y antena de sistemas comunales de explotación y troncalizado;*
- f) Infraestructura y antena de sistemas de radiocomunicación privada en los rangos comerciales VHP y UHF;*

Se exceptúan de la aplicación de esta ordenanza; 2019-2023:

- a) Antenas catalogadas de radioaficionado;*
- b) Antenas receptoras de radiodifusión y televisión;*
- c) Equipos y estaciones de telecomunicación para la defensa nacional, seguridad pública y protección.*

Artículo 3.- De los Permisos. - Para obtener los permisos de implantación y funcionamiento, los interesados deberán presentar en la Unidad de Gestión Ambiental Municipal, el proyecto respaldado por la firma de los técnicos competentes en cada uno de los campos. Al proyecto se deberá adjuntar la siguiente documentación:

3.1. Documentación general:

Solicitud dirigida a la Alcaldesa/e con copia a la Unidad de Gestión Ambiental Municipal en especie valorada de la institución. Cuando se trate de personas jurídicas ésta será firmada por el representante legal de la Operadora. A la solicitud se adjuntará:

- a) Copia de recibo de pago del impuesto predial del año fiscal en curso del predio en que se efectuará la implantación y autorización de su propietario;*
- b) Copia de la autorización del uso de frecuencia y/o registro de la estación, emitido por el órgano gubernamental correspondiente;*
- c) Informe de afectación emitido por la Dirección de Aviación Civil, en caso de que la radio base a instalarse se encuentre en el área de influencia del aeropuerto;*
- d) Autorización o permiso ambiental emitido por la autoridad ambiental competente;*
- e) Certificación de vigencia de la póliza de seguros de responsabilidad frente a terceros, durante el periodo de vigencia del permiso de implantación y funcionamiento;*
- f) Certificado de no adeudar al GAD Municipal del cantón El Guabo;*
- g) Informe de línea de fábrica o su equivalente;*
- h) Planos de construcción de la infraestructura;*
- i) Informe técnico de un ingeniero civil, que garantice la estabilidad sismo resistente de la estructura de soporte y que las*

instalaciones afectarán las estructuras de la edificación existente;

j) Si la implantación de la torre se efectuara en un inmueble declarado en el régimen de propiedad horizontal, requiere obras que impliquen modificaciones de la estructura resistente, aumento de edificación horizontal y vertical o modificaciones en la fachada, se requerirá el consentimiento unánime de los copropietarios elevando a escritura pública la modificación del régimen de la propiedad horizontal;

k) Si la implantación de la torre se efectuara en inmuebles declarados bajo el régimen de propiedad horizontal, no implica modificaciones estructurales enunciadas en el literal anterior, o si se ubican en áreas comunales, se deberá requerir la autorización de la asamblea de copropietarios, en la que conste expresamente tal declaración, así como también se requerirá de la autorización del dueño de la alícuota del espacio en que se vaya a ubicar la respectiva estación, en caso de instalación en un bien de uso privado;

l) En caso de que existiera construcción se anexará el permiso de habitabilidad;

m) Copia certificada del nombramiento del representante legal de la operadora; y,

n) Permiso de funcionamiento emitido por el Cuerpo de Bomberos municipal del cantón El Guabo.

3.2.- Documentación Técnica.

a) Dimensiones del emplazamiento de la torre;

b) Frecuencias de emisión, potencias de emisión, polarización y ganancia de la antena;

c) Modulación;

d) Características y tipos de elementos a instalarse;

e) Los cálculos estructurales, y/o de suelos cuando aplique, justificando la estabilidad de la estación, debidamente firmada por el profesional responsable del respectivo estudio;

f) Cronograma de ejecución de la obra;

g) Disposición del terreno, accesos y suministros; y,

h) Posición geográfica (coordenadas Unidad Técnica Magnética -UTM-)

3.3.- Documentación Gráfica:

a) Plano impreso y digital de la estación radioeléctrica con la propuesta en detalle de las instalaciones, características generales y de mimetización;

b) Plano impreso y digital del emplazamiento de la antena expresado en coordenadas UTM, sobre una cartografía de máximo 1:2000 con cuadrícula incorporada, debiendo señalar el tipo de infraestructura existente y la incidencia de las mismas dentro de su evaluación ambiental;

c) Plano impreso y digital de ubicación a escala 1:500 que exprese además su situación con relación a las edificaciones de su entorno inmediato;

d) Plano impreso y digital de ubicación del cuarto de equipos y/o del generador de electricidad a utilizarse;

e) Plano impreso y digital de radiación de la antena;

f) Plano impreso y digital de instalaciones eléctricas; y

g) Ubicación presentada en un marcador sobre el mapa Google;

3.4.- Memoria Descriptiva del Proyecto:

a) Justificación de la utilización de la técnica viable, en cuanto a la tipología y características de los equipos a ser instalados;

b) Descripción y justificación de las medidas preventivas y o correctivas (sistema de pararrayos) a ser adoptados contra posibles descargas eléctricas de origen atmosférico para evitar interferencias electromagnéticas con otro tipo de instalaciones del entorno y del propio sitio de instalación;

c) Documentación fotográfica, gráfica y escrita que describa claramente el emplazamiento general, así como los lugares de instalación en relación con el terreno (implantación); y,

d) Simulación gráfica del impacto visual a producir, desde la perspectiva del peatón.

3.5.- Estudios Ambientales:

3.5.1.- Para instalaciones nuevas:

En los casos de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios fijo y móvil terrestre de radiocomunicaciones, se presentará el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que se inicia con la socialización de los Términos de Referencia en el área de influencia del proyecto y con la presencia de los actores sociales, verificado por la Unidad de Gestión Ambiental Municipal.

Cuando se trate de operadores de radiocomunicación privada, en los rangos comerciales VHP y UHF, se deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental. El documento final debe incluir el Plan de Manejo Ambiental (PMA) de conformidad con las leyes y ordenanzas vigentes.

3.5.2.- Instalaciones existentes:

En los casos de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios fijo y móvil terrestre de radiocomunicaciones, se deberá presentar Auditoría Ambiental Inicial (AAI) con el respectivo Plan de Manejo Ambiental (PMA), y Diagnóstico Ambiental, según sea el caso, de conformidad con las leyes y ordenanzas vigentes, en el que se incluya el informe técnico actualizado de inspecciones de radiaciones no ionizantes emitido por el órgano gubernamental correspondiente, en cumplimiento de las disposiciones del Reglamento respectivo.

Tanto el Estudio de Impacto Ambiental, como la auditoría ambiental inicial tendrán una duración de dos años, luego del cual se obligará a presentar cada dos años una auditoría de cumplimiento a la Unidad de Gestión Ambiental Municipal.

3.5.3.- De los Consultores.- requisitos y responsabilidades.-

Los Estudios de Impacto Ambiental, Auditorías, Diagnósticos presentados por personas naturales o jurídicas que se encuentren calificadas y acreditadas en la Unidad de Gestión Ambiental Municipal, Ministerio del Ambiente o en el Organismo gubernamental correspondiente.

Artículo 12.- Valores. - El permiso de implantación y funcionamiento de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios fijo y terrestre de radiocomunicaciones será anual e individual para cada torre y tendrá los siguientes valores: a) Para torres de telefonía móvil y otros servicios de radiocomunicación móvil, 20 remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general;

b) Para torres de televisión, sistemas troncalizados, 4 remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general;

c) Para torres de radiodifusión sonora, sistemas comunales de explotación proveedores de Internet (SVA), 2 remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general; y,

d) Para torres de radiocomunicación privada en los rangos comerciales VHP y UHF, 1 remuneración básica unificada del trabajador en general.

Si las torres contienen antenas de operadoras que brindan varios servicios de radiocomunicación, deberán cancelar de manera individual, los valores establecidos en el presente artículo, para cada servicio que preste.

El pago que les corresponda realizar a las instituciones públicas y de servicio comunitario dependerá de lo establecido en las disposiciones legales vigentes.

Artículo 13.- Renovación del permiso de funcionamiento - El Permiso de funcionamiento de las estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios fijo y móvil terrestre de radiocomunicaciones, se renovará anualmente, dentro de los primeros 60 días de cada año, la Unidad de Gestión Ambiental Municipal, será individual, así como de cada servicio que preste; y los valores que deberá cancelar por este concepto, serán los mismos que se encuentran establecidos en el Art. 12 de la presente Ordenanza.

Para la renovación se deberá presentar la siguiente información:

- a) Informe de la última inspección realizada por la Unidad de Gestión Ambiental Municipal;
- b) Permiso de implantación;
- c) Licencia ambiental vigente; y,
- d) Certificación de que la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros estará vigente durante el periodo del permiso de implantación y funcionamiento.

Artículo 21.- Definiciones. - Para la comprensión y aplicación de la Ordenanza se establecen las siguientes definiciones:

Antena. - Es el elemento de un sistema de radiocomunicación especialmente diseñado para la recepción y transmisión o ambas, de las ondas radioeléctricas.

Área de infraestructura: Para efecto de esta ordenanza se refiere a aquella en la que se encuentra circunscrita las instalaciones y equipos utilizados para establecer la telecomunicación.

Estación radioeléctrica (estación).- Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores o receptores, incluyendo las instalaciones accesorias necesarias para asegurar un servicio de radiocomunicación.

Estación central fija.- Estación particular del servicio fijo, enlaces punto multipunto (multiacceso) y sistemas WLL, que distribuye el tráfico entre las estaciones fijas en su área de cobertura.

Estación de base.- Estación terrestre del servicio móvil terrestre independiente del número de equipos transceptores usados para el multiacceso existentes en el mismo punto geográfico.

Multiacceso.- Término de referencia para los sistemas de los servicios fijo y móvil, en las cuales para establecer comunicación se dispone de una base o estación central fija, la cual permite a múltiples estaciones de fijas y móviles, realizar comunicaciones

simultáneas mediante diversas técnicas de acceso al canal radioeléctrico o a la banda de frecuencias asignadas para el sistema o servicio concesionado. Las técnicas de acceso pueden ser relacionadas con el tiempo de acceso, el uso y rechazo de frecuencias dentro del canal o banda concesionada, así como el empleo de técnicas digitales de transmisión y modulación para tal fin.

Operador: persona natural o jurídica que posea una concesión, autorización o registro emitido por el órgano gubernamental correspondiente, que habilite la operación de estaciones radioeléctricas de los servicios de radiocomunicaciones Fijo y Móvil Terrestre. Radiocomunicación. - Toda telecomunicación transmitida por medio de las ondas radioeléctricas.

Recinto Contenedor o cuarto de equipos. - Espacio de uso específico en cuyo interior se ubican elementos o equipos pertenecientes a una red de telecomunicación.

Reglamento de Protección de Emisiones de RNI. - Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación no Ionizante generadas por uso de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, aprobado por el CONATEL mediante Resolución 01-01 CONATEL 2.005, publicado en el Registro Oficial No. 536 de 03 de marzo del 2005.

Servicio de radiocomunicaciones. - Servicio que implica la transmisión, la emisión y la recepción de ondas radioeléctricas para fines específicos de telecomunicación.

Servicio fijo. - Servicio de radiocomunicación entre puntos fijos determinados

Servicio móvil terrestre. - Servicio móvil entre estaciones de base y estaciones móviles terrestres o entre estaciones móviles terrestres.

Argumentos de OTECEL

8. OTECEL alega que la Ordenanza vulnera la Constitución y el principio de legalidad debido a que el GAD El Guabo está asumiendo competencias exclusivas sobre el espectro radioeléctrico que corresponden de forma privativa al gobierno central.³

9. Afirma que el artículo 2 de la Ordenanza es inconstitucional porque introduce definiciones distintas a las que establece la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (“LOT”), vulnerando así el principio de legalidad.

10. Alega que los artículos 3, 12 y 13 de la Ordenanza vulneran el principio de reserva de ley en materia tributaria porque se han establecido prestaciones que no se limitan al objeto y modo de cuantificar los hechos generadores previstos en la ley, ya que el GAD rebasó su competencia y fija impuestos; y porque las prestaciones establecidas no tienen ninguna relación con los principios de beneficio, equivalencia o provocación de costos.

11. Argumenta que en el caso no consentido de que la Corte considere como tasas lo establecido en los artículos 12 y 13 de la Ordenanza, estas vulnerarían el principio de equidad, ya que son excesivas y desproporcionadas, ya que los montos establecidos son exorbitantes en relación con los costos de producción del “*supuesto servicio prestado por la municipalidad.*”

12. Argumenta que la Ordenanza no justifica, en sus considerandos, cuáles fueron los criterios utilizados para establecer las prestaciones establecidas en los artículos 12 y 13 de la Ordenanza, pese a que por mandato legal, cualquier tasa que se refiere a una actividad administrativa está limitada a su costo de producción.

13. OTECEL argumenta que la creación de la tasa por permiso de implantación y funcionamiento creados por la Ordenanza contraviene los principios constitucionales de uniformidad, accesibilidad, regularidad, eficiencia y calidad, sobre la prestación de servicios públicos.

Argumentos del GAD El Guabo⁴

14. El GAD señala que la Ordenanza se encuentra vigente; que no ha sido reformada; que la misma no se está aplicando por recomendación de la asesoría legal del GAD; y que les corresponde el régimen de control y uso del suelo, “*a más de la revisión y de las especificaciones técnicas de acuerdo con la Ordenanza vigente.*”⁵

IV. Análisis constitucional

³ Constitución, artículo 261 (10) y 313; Ley Orgánica de Telecomunicaciones, artículo 7, 54 y 104; Acuerdo No. 37 (2013) y 41 (2015), Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, artículo 3. COOTAD, artículo 111.

⁴ La PGE compareció solo para fijar casillero judicial.

⁵ Información presentada por el GAD el 31 de marzo de 2021.

15. OTECEL busca que la Corte declare como inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 12, 13 y 21 de la Ordenanza. Sus argumentos giran en torno al régimen de competencias y principio de legalidad, y al régimen constitucional tributario, de manera particular la reserva de ley y sus principios.

Régimen de competencias

16. La Constitución establece la existencia de competencias exclusivas y concurrentes para los distintos niveles de gobierno en el Estado.⁶ Se identifica como competencia exclusiva del gobierno central el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones.⁷ Entre las competencias exclusivas del gobierno municipal están la planificación del desarrollo territorial y el ordenamiento territorial; el control sobre el uso y ocupación del suelo; la creación de tasas mediante ordenanzas; la preservación y el mantenimiento del patrimonio arquitectónico, cultural y natural del municipio.⁸

17. El artículo 1 de la Ordenanza que ha sido impugnado establece como su objeto:

... regular, controlar y sancionar la construcción y funcionamiento de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios fijo y móvil terrestre de radiocomunicaciones, públicas y privadas...

18. De manera similar, el resto de los artículos impugnados (2, 3, 12, 13 y 21) hacen referencia expresa a la infraestructura, sin que se establezca regulaciones sobre el espectro radioeléctrico.

19. Tal como lo ha reafirmado esta Corte, regular la implantación de infraestructura, ejerciendo la competencia de uso y ocupación del suelo, no es una forma de invadir las competencias de otro nivel de gobierno o de asumir potestades que no han sido otorgadas por la Constitución o la ley.⁹

20. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra una incompatibilidad entre las normas impugnadas y los artículos 261, numeral 10, y 314 de la Constitución.

Régimen tributario

21. Los municipios tienen la facultad constitucional de crear, mediante acto normativo, tasas y contribuciones especiales.¹⁰ La Corte ha dicho que “*las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal.*”¹¹ También ha expresado que la tasa “*tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del*

⁶ Constitución, artículos 260-264. Además, existen competencias adicionales y residuales (artículo 269).

⁷ Constitución, artículo 261 (10).

⁸ Constitución, artículo 264 (1, 2 y 8).

⁹ Corte Constitucional, sentencias No. 27-16-IN/21 y 65-17-IN /21.

¹⁰ Constitución, artículos 264 (5) y 301.

¹¹ Corte Constitucional, sentencias No. 003-09-SIN-CC/ 2009 y 65-17-IN /21.

servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público.”¹²

22. Los artículos 12 y 13 de la Ordenanza establecen valores a pagar para la implantación, funcionamiento y renovación de permisos para torres de servicio fijo y móvil terrestre de radiocomunicaciones. La primera norma impone un valor para la obtención del permiso de implantación; la segunda, para la renovación de dicho permiso. Por esta razón la Corte concluye que los tributos creados en la Ordenanza son tasas.

23. La Constitución establece que el régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria.¹³ A continuación se analizará si las tasas transgreden alguno de los principios del régimen tributario.

24. OTECEL alega que se vulnera el principio de equidad, ya que son prestaciones excesivas y desproporcionadas. Sobre este principio la Corte ha recogido lo siguiente de la Corte Constitucional de Colombia¹⁴:

es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión

25. Las tasas previstas en los artículos 12 y 13 de la Ordenanza están relacionadas con la ejecución de una actividad administrativa, otorgamiento y renovación de permisos de implantación y renovación de los mismos. Del texto de los artículos impugnados se desprende que la actividad administrativa del GAD consiste en una gestión administrativa consistente en verificar los documentos requeridos en los artículos 3, 10, 12 y 13 para otorgar y renovar los permisos.

26. El artículo 12 establece valores que van desde 1 remuneración básica hasta 20, y establece que “*si las torres contienen antenas de operadoras que brindan varios servicios de radiocomunicación, deberán cancelar de manera individual, los valores establecidos en el presente artículo, para cada servicio que preste.*” El artículo 13 establece una renovación anual cuyo valor es el mismo que constan en el artículo 12.

27. Es preciso señalar, como ya lo ha establecido la Corte,¹⁵ que el gobierno central ha fijado, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre el espectro radioeléctrico y las telecomunicaciones, un monto máximo que se puede exigir por permisos para

¹² Corte Constitucional, sentencia 65-17-IN /21, párrafo 29.

¹³ Constitución, artículo 300.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia 65-17-IN /21, párrafo 44. Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-734 de 2002.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencias No. 65-17-IN /21; 27-16-IN/21, párrafos: 52 y 53.

instalación o construcción de este tipo de infraestructura. Este instrumento sirve de referencia objetiva para el análisis aquí realizado: “[p]or permisos de instalación o construcción de infraestructura de telecomunicaciones el valor máximo de 10 salarios básicos unificados – SBU, por una sola vez, mientras la infraestructura se encuentre instalada. Para el caso de infraestructura, cuyo costo sea menor a 42 salarios unificados – SBU, pagarán por una sola vez hasta 2 salarios básicos unificados – SBU”.¹⁶

28. Los artículos 12 y 13 de la Ordenanza son superiores a lo establecido por el Acuerdo Ministerial. Estos artículos de la Ordenanza fijan renovaciones anuales que superan los 10 SBU, sin que se justifique el costo directo en el que incurre la administración pública para la realización de la actividad vinculada, ni tampoco justifica el incremento desproporcionado en comparación con el Acuerdo Ministerial citado. De la simple lectura de la ordenanza municipal, se desprende una desconexión entre el accionar estatal por el que se cobra las tasas y el valor de estas.

29. Esta desproporción injustificada en las tasas establecidas en los artículos 12 y 13 de la Ordenanza vulnera el régimen constitucional tributario en relación al principio de equidad. El GAD El Guabo debe armonizar su normativa con el régimen constitucional tributario tomando en cuenta el deber de colaboración y complementariedad con el gobierno central.¹⁷

Principios de prestación de servicios públicos

30. El accionante argumenta que las disposiciones impugnadas vulneran los principios de prestación de servicios públicos de uniformidad, accesibilidad, regularidad, eficiencia y calidad.¹⁸

31. Sobre el principio de uniformidad el accionante alega, en términos generales, que se genera un costo específico de un servicio público de aplicación limitada. La Corte ha dicho que “*el hecho de que exista una tasa diferente en una circunscripción territorial específica no implica per se una transgresión al principio de uniformidad.*”¹⁹ En consecuencia, no encontramos argumentos para identificar una transgresión al principio de uniformidad.

32. El accionante afirma que los costos creados por la tasa del permiso de implantación, por los documentos exigidos en el artículo 3 impugnado y la tasa de “renovación” (artículo 13 de la Ordenanza), pueden vulnerar el principio de accesibilidad.

33. El artículo 3 de la Ordenanza establece la documentación general que se debe entregar para obtener el permiso de implantación y funcionamiento. El accionante no

¹⁶ Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, Acuerdo Ministerial No. 041-2015, artículo 1.

¹⁷ Constitución, artículo 260.

¹⁸ Constitución, artículo 314.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 40-16-IN/21, párrafo 66.

presenta un argumento claro y específico que permita demostrar que los documentos establecidos en el artículo 3 incrementen los costos de accesibilidad del servicio público. Por esta razón la Corte aplica el principio de presunción de constitucionalidad para el artículo 3²⁰.

34. En los párrafos 23 al 29 se estableció que los artículos 12 y 13 de la Ordenanza vulneran los principios de régimen tributario por su desproporción. La Corte ya ha expresado que una tasa con estas características puede comprometer las condiciones necesarias para proveer un servicio público, por lo que estos artículos están en contradicción con los principios constitucionales de accesibilidad, regularidad y calidad.²¹ Por lo tanto los artículos 12 y 13 son inconstitucionales.

35. Es importante aclarar, en referencia a los artículos 2 y 21 de la Ordenanza, que la mera invocación de una norma o principio constitucional no es suficiente para constitucionalizar un argumento que expone las tensiones entre una ordenanza y la ley. La Corte reitera lo dicho anteriormente: *“el establecer definiciones, per se, no contraviene ninguna norma constitucional. Esto es un tema de legalidad que, de considerar oportuno, el accionante debe impugnarlo en la justicia ordinaria.”*²²

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. Aceptar parcialmente la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo de la Ordenanza que regula la implantación y funcionamiento de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios fijo y móvil terrestre de radio y telecomunicaciones, servicio móvil avanzado (SMA) y proveedores de internet del GAD municipal de El Guabo.
2. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 12 y 13 de la Ordenanza.
3. Desestimar la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo de los artículos 1, 2, 3 y 21 de la Ordenanza.
4. Ordenar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Guabo que, en el evento de que expida normativa en sustitución de las normas declaradas inconstitucionales, la normativa guarde estricta observancia de los parámetros establecidos por la presente sentencia:

²⁰ LOGJCC, artículo 76 (2): *Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.*

²¹ Corte Constitucional, sentencias No. 40-16-IN/21, párrafos 71 y 72; No. 27-16-IN/21 y su auto de aclaración.

²² Corte Constitucional, sentencia No. 27-16-IN/21, párrafos 57, 58 y 59.

- a. Las tasas fijadas por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada deberán responder a un análisis pormenorizado de los costos en los que incurre el GAD para el desarrollo de la actividad administrativa que es objeto de las tasas, de tal forma que se respeten el principio de provocación y recuperación de costos y el principio de equivalencia.
 - b. Las tasas fijadas por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada deberán ser concordantes y coordinados con los parámetros establecidos por la entidad especializada en la materia del gobierno central.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.02
10:03:55 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

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



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

CASO Nro. 0034-16-IN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1942-16-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 1942-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional rechaza, por falta de agotamiento de recursos, una acción extraordinaria de protección propuesta contra una sentencia dictada por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Milagro, provincia del Guayas (en un juicio ejecutivo).

I. Antecedentes procesales

1. El 29 de julio de 2016, la Unidad Judicial Civil, Mercantil e Inquilinato con sede en el cantón Milagro (“la Unidad Judicial”) declaró con lugar la demanda por cobro de pagaré a la orden planteada por Viviana Amparo Decimavilla Morán en contra de Franklin Danilo Astudillo Mendoza, y ordenó que el demandado pague el capital adeudado (USD 4000) más los intereses devengados.¹
2. El 23 de agosto de 2016, Franklin Danilo Astudillo Mendoza (“el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 29 de julio de 2016. El 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional la admitió a trámite.
3. El 12 de noviembre de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Ávila Santamaría. Avocó conocimiento del caso el 26 de abril de 2021 y, el 6 de julio de 2021, solicitó a la Unidad Judicial que informe acerca del proceso. El 8 de julio de 2021 se remitió lo requerido.

II. Competencia de la Corte Constitucional

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.²

¹ El proceso fue signado con el n.º 09335-2015-00500.

² Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58 y siguientes.

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

5. La decisión judicial impugnada es la sentencia del 29 de julio de 2016, dictada dentro del proceso ejecutivo por cobro de pagaré a la orden, que resolvió declarar con lugar la demanda y ordenó el pago del monto adeudado.

6. El accionante alega que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas, defensa, tiempo y medios adecuados para defenderse, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, presentar argumentos y pruebas, recurrir, y el derecho a la seguridad jurídica.³ Como pretensión solicita que se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

7. Como fundamento de su demanda menciona que “[l]a falta de interposición de recursos ordinarios y extraordinarios fue por cuanto al compareciente no le fue en legal y debida forma citado para ejercer [sic] su legítimo derecho a la defensa”; que “la actora astutamente induce al error al Juzgador y la actuaria del despacho para citar en un lugar diferente al que en verdad es mi domicilio, por lo cual nunca tuve conocimiento de este proceso, sino hasta el día 11 de agosto del 2016 en que fueron personas desconocidas a dejar copia de la demanda y de la sentencia bajada del sistema SATJE del Consejo de la Judicatura...”.

8. En su informe, la Unidad Judicial refirió que “durante el encargo no existe petición de ejecución de la sentencia de primer nivel; de igual forma, de la revisión del proceso electrónico, desde el acta de sorteo hasta la presentación de la acción extraordinaria de protección formulada por el demandado, no se visualiza ejecución de la sentencia dictada por el juez que me antecedió en el encargo”.⁴

IV. Análisis del caso

9. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios, a menos que su falta de interposición no sea atribuible al titular del derecho presuntamente vulnerado.

10. La Corte Constitucional ha establecido que, si en la etapa de sustanciación, se identifica, de oficio, que no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, este organismo no puede verse obligado a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.⁵

³ Constitución, artículo 76 (1) (7) (a) (b) (c) (h) (m).

⁴ Unidad Judicial Civil, Mercantil e Inquilinato con sede en el cantón Milagro, Oficio del 8 de julio de 2021.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1944-12-EP/19, párrafo 40.

11. Por otra parte, la Corte Constitucional ha determinado que, en los juicios ejecutivos tramitados a la luz de la anterior regulación procesal civil, cabe la impugnación de las decisiones mediante “juicio ordinario y por cuerda separada bajo los lineamientos establecidos en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil” (“CPC”).⁶ Es decir, de acuerdo con la fecha en la que se dictó la decisión, habiéndose presentado la demanda en el año 2015 y sustanciado el juicio por medio del CPC, estaba prevista “una vía o remedio procesal bajo los lineamientos legales”.⁷ El cargo expuesto por el accionante, es decir, que la parte actora en el juicio ejecutivo indujo al error al juzgador para la citación, y que el accionante recién tuvo conocimiento de la sentencia el 11 de agosto de 2016, no obstaba para la interposición de la vía o remedio procesal en cuestión.

12. La Corte Constitucional observa que el accionante no agotó el remedio procesal contemplado para impugnar la sentencia dictada dentro del juicio ejecutivo. Además, tal como informó la Unidad Judicial, la sentencia no se encuentra ejecutada (párrafo 8)⁸. Por tanto, al incumplirse los requisitos de la acción extraordinaria de protección (párrafo 9), no es necesario pronunciarse sobre el fondo del caso y la demanda debe ser rechazada por improcedente.

V. Decisión

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

1. Rechazar la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente a la Unidad Judicial Civil, Mercantil e Inquilinato con sede en el cantón Milagro y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 10:22:42 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 266-13-EP/20, párrafo 26.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 266-13-EP/20, párrafo 28.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 266-13-EP/20, párrafo 28.

Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 1942-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 58-16-IN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 58-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de los artículos 1, 2, 6 y la disposición transitoria cuarta de la Ordenanza que establece la jubilación patronal de los trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala. Luego del análisis se desestima la acción por no encontrar contravención a normas constitucionales.

I. Antecedentes procesales

1. El 31 de agosto de 2016, Juan Paguay Mendoza, en calidad de secretario general del Sindicato Único de Obreros del Municipio o Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Machala (“**el accionante**”) presentó una demanda de inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 1, 2, 6 y la disposición transitoria cuarta de la Ordenanza que establece la jubilación patronal de los trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala (“**la Ordenanza**”) publicada en el Registro Oficial N°. 286 de 8 de noviembre de 2012.
2. El 05 de diciembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y dispuso correr traslado al alcalde, al procurador síndico del GAD de Machala y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada. De igual forma, se solicitó la remisión del expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada. Finalmente, solicitó que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. De conformidad con el sorteo de 05 de enero de 2017, la sustanciación de la causa correspondió al ex Juez Constitucional Manuel Viteri Olvera.
4. Una vez posesionados los nuevos jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador, en virtud del sorteo de 09 de julio de 2019, correspondió su sustanciación a la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.
5. Con fecha 14 de febrero de 2019, Jorge Luis Salinas Ramírez, nuevo secretario General del Sindicato de Obreras y Obreros del GAD de Machala, ingresó un escrito incorporando nuevos argumentos respecto de la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

6. El 03 de febrero de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó al GAD de Machala un informe actualizado de la norma, como órgano emisor.

7. Mediante auto de fecha 07 de mayo de 2021, la jueza sustanciadora convocó a audiencia pública telemática, misma que se llevó a cabo el día 14 de mayo de 2021¹.

II. Competencia

8. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para “*Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado*”. En concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Normas respecto de las cuales se demanda la inconstitucionalidad

9. La “*Ordenanza que establece la jubilación patronal de los trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala*”², artículos 1, 2, 6 y la disposición transitoria cuarta. Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 286 de 08 de noviembre de 2012:

Art. 1.- La presente Ordenanza establece el Régimen de Indemnización por concepto de jubilación patronal de los trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala.

Art. 2.- Concédase a favor de los trabajadores, que hayan cumplido veinticinco años o más de servicio, en forma continuada o interrumpidamente, en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala y estén dentro del límite de edad establecido en la Ley de Seguridad Social, el derecho a gozar de los beneficios de la Jubilación Patronal, que es independiente de los beneficios de la Jubilación concedida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Art. 6.- Los trabajadores que cumplan veinte y cinco años de servicio o más en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala, tienen derecho a la Jubilación Patronal, y recibirán una pensión mensual equivalente a \$ 25.00 dólares, si son también beneficiarios de la Jubilación que otorga el IESS. Además se reconoce este derecho a los trabajadores que hayan cumplido sesenta años de edad, que se jubilen por invalidez y que tengan cumplidos como mínimo veinte años de servicio.

¹ A la audiencia pública comparecieron: (i) Vicente Ordóñez Montero, en calidad de abogado defensor del accionante, (ii) Vicente Rodríguez y Juan Diego Merlín, en sus calidades de procurador síndico y procurador judicial del GAD municipal de Machala. De la razón que consta a foja 150 del expediente constitucional, se evidencia que la Procuraduría General del Estado no compareció a la diligencia.

² La Ordenanza fue discutida y aprobada en sesiones de 17 y 27 de agosto de 2012, en primer y segundo debate respectivamente. La respectiva sanción y aprobación se dio el 28 de agosto de 2012 por el alcalde.

Disposiciones Transitorias, CUARTA.- *Deróguese toda estipulación en contrario a la presente ordenanza.*

IV. Pretensión y fundamentos

10. El accionante estima que las normas impugnadas vulneran las normas prescritas en los artículos 11 numeral 2, 66 numeral 4, 84 y 425 de la Constitución de la República.

11. Respecto al artículo 1 de la Ordenanza, el accionante alega que este es inconstitucional puesto que “[...] *trastoca el concepto de renta vitalicia que tiene la jubilación patronal, pagada por mensualidades, por una "indemnización" cuyo concepto tiene la finalidad de resarcir o reparar un daño causado al trabajador*”.

12. En relación al artículo 2 de la Ordenanza argumenta que éste:

[...] introduce un nuevo requisito que no contempla la legislación laboral; mientras el Art. 216 del Código del Trabajo sólo establece el requisito de 25 años de trabajo, en ésta disposición que impugnamos, se agrega el requisito de edad contemplado en la Ley de Seguridad Social, pese a que contradictoriamente dice, que el presente beneficio es independiente de la jubilación del IESS. Con este artículo el Concejo Municipal de Machala desacata el mandato constitucional del Art. 425 de la Carta Magna, al desconocer el orden jerárquico de las normas, la ordenanza no puede disponer sobre lo que ya disponen las leyes, los tratados internacionales y la Constitución de la República.

13. Por otro lado, el accionante precisa que el artículo 6 de la Ordenanza pone en evidencia “[...] *una prestación reducida a la mínima expresión, a US \$25,00 mensuales, en franca y evidente contradicción con la regla 1 del Art. 216 del actual Código del Trabajo, mediante la cual se debe tomar en cuenta el 5% del promedio de remuneraciones anuales percibidas en los 5 últimos años de aportes, en relación con los años de servicio y el coeficiente que corresponda a la edad del jubilado*”. Agrega que, la Ordenanza contraviene el artículo 84 de la Constitución puesto que el “[...] *Concejo Municipal, con la potestad normativa para dictar ordenanzas, incumplió la obligación de adecuar formal y materialmente la norma, a los derechos previstos en la constitución (sic)*”.

14. Sobre la disposición transitoria cuarta de la Ordenanza el accionante afirma que, esta es inconstitucional debido a que: “[...] *manda a derogar toda estipulación en contrario, vale decir, inclusive la ley que rige la materia laboral, convirtiendo al cantón Machala en una isla frente a la legislación laboral ecuatoriana; quedando una vez más en evidencia la vulneración del orden jerárquico de las normas establecida en el Art. 425 de la Constitución*”.

15. Para complementar argumenta que en los artículos 1, 2 y 6 de la Ordenanza, se realiza un cálculo que no se encuentra autorizado a los GAD en tanto:

No existe justificación alguna, para que el Concejo del GAD Municipal de Machala haya decidido mediante ordenanza, otorgar una pensión mensual mínima, que promedia los dos mínimos que establece la regla 2 del Art. 216 (US \$30.00 si sólo es beneficiario de una jubilación o US \$20,00 si es beneficiario de doble jubilación). La regla en mención determina que se pagará la pensión que resulte de aplicar la regla 1, pero que no exceda de

la remuneración básica unificada media del último año (p.e. 366 en el 2016), ni que sea inferior a 30 o 20 dólares. De esta regla, de la máxima o mínima pensión que deberá pagarse, el segundo inciso del numeral 2 del Art. 216 hace la excepción: "Exceptuase de esta disposición -a los actuales Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), los cuales- regularán mediante la expedición de las ordenanzas correspondientes la jubilación patronal para éstos aplicable." De la lectura en contexto y aplicando el espíritu de la ley, a los GAD municipales y provinciales les está conferida la potestad de establecer otros mínimos o máximos de la jubilación patronal, pero en ningún caso la ley les ha conferido la facultad de aplicar otro procedimiento de cálculo ni reducir un derecho que la ley otorga a los demás trabajadores públicos y privados.

16. Con respecto a la edad y años para la jubilación patronal señala que esta exige una sola condición “sobrepassar los 25 años de trabajo en la misma empresa o entidad” por lo que, a su criterio, “No existe justificación alguna, para que un trabajador que deba retirarse por invalidez, deba cumplir adicionalmente 60 años. Podría haber trabajadores que antes de los 60 de edad ya cumplan 25 de trabajo, si en esa condición sufrieran una contingencia de invalidez, que les obligue a cesar en su trabajo, no podrían recibir la jubilación patronal”.

17. Finalmente, señala que las normas impugnadas vulneran el derecho de igualdad formal, igualdad material y no discriminación en cuanto incurren en una “discriminación por razones de edad haciendo una distinción temporal entre trabajadores jubilados antes del 8 de noviembre del 2012, fecha de publicación de la ordenanza, con quienes se han jubilado posteriormente a esa fecha, dentro del propio GAD Municipal de Machala; de manera que existen trabajadores con pensiones de jubilación patronal de 86,00; 114,00; 218,00; 320,00 o 354,00 dólares mensuales, mediante sentencias ejecutoriadas dictados por los jueces y tribunales; mientras que todos los jubilados desde el 8 de noviembre del 2012 en adelante, están recibiendo una mísera pensión de 25,00 dólares mensuales, equivalente a 300,00 dólares anuales”.

V. Fundamentos de las entidades accionadas

5.1. Fundamentos del GAD de Machala

18. El 12 de enero de 2017³, el Dr. Nelson Paúl Ríos Alcívar y la Ab. Vanessa Mabel Cevallos Gavilanes, en calidad de alcalde encargado y procuradora síndica del GAD de Machala respectivamente, presentaron un informe de descargo de la norma impugnada señalando:

Alegar que es inconstitucional el uso del vocablo régimen de indemnización en concepto de jubilación patronal carece de pertinencia cuando el propio Código de Trabajo legislación infra constitucional en su Art. 216 regula el pago por el empleador de la jubilación patronal. Como impertinente es considerar que hay inconstitucionalidad en el Art 2 porque se armonizan el tiempo de servicio y el límite de edad para la jubilación, concordando las normas de jubilación del Código de Trabajo con las expedidas por el IESS.

³ Fs. 27-73 del expediente constitucional.

19. Alegan que el propio Código de Trabajo exceptúa a los Municipios de los cálculos de pensión de jubilación patronal que debe regular cada GAD, por lo que indican que en este sentido ha sido expedida la mencionada Ordenanza (art. 264 CRE).

20. Respecto de la acusación hecha al artículo 6 de la Ordenanza de que *“el valor de la pensión mensual no cumple con el numeral 2 del artículo 216 del Código del Trabajo que fija los parámetros con la cual se calcula el pago de esta modalidad de jubilación”*, determinan que el propio accionante reconoce *“la excepción de esta fórmula de cálculo para fijar la jubilación patronal a favor de las municipalidades, facultad que no tiene limitación cuantitativa alguna [...] la cual se establece para permitir la adecuación de los valores de la pensión a la realidad presupuestaria y disponibilidad financiera de cada Municipalidad”*.

21. En relación a la presunta vulneración del artículo 84 de la Constitución afirman que *“toda la argumentación [referida por el accionante] es de libre y espontánea interpretación de las normas Jurídico Constitucionales; sin plantear una argumentación que haga evidente que existe la necesidad de un control constitucional”*.

22. En relación a la presunta vulneración del artículo 425 de la Constitución, referente a la jerarquía normativa, mencionan que el mismo debe armonizarse con el artículo 239 de la CRE que sujeta los regímenes autónomos al principio de competencia, y el artículo 240 de la CRE que asigna a los GAD facultades legislativas en el ámbito de sus competencias.

23. Posteriormente, el 12 de febrero de 2021⁴, el Ing. Darío Macas Salvatierra y el Ab. Vicente Rodríguez Palma, en calidad de alcalde y procurador síndico del GAD de Machala respectivamente, presentaron un informe actualizado sobre la norma cuya inconstitucionalidad se impugna. En lo principal resaltan el GAD de Machala ha venido cancelando, desde la emisión de la Ordenanza, a todas las personas que se han acogido al beneficio de jubilación el valor de USD 25 o en muchos casos, el valor de USD 300 de forma anual sin perjuicio de los adicionales de ley.

24. De este modo señalan que toda jubilación solicitada con posterioridad a la emisión de la Ordenanza ha recibido el valor de USD 25 en aplicación del numeral 2 del artículo 216 del Código del Trabajo, norma que argumentan en ningún momento *“establece que los GADs deban aplicar la regla 1 del mismo artículo, es más, en el segundo inciso del numeral 2, establece que se excepcionarán los GADs, de aplicar dicha normativa y esta será regulada mediante ordenanza”*. Agregan que, el accionante realiza una interpretación errónea y equivocada del artículo 216 del Código del Trabajo, pues *“Tanto la regla 1 como la regla 2 del Código citado, son distintos entre sí y no están supeditados, como lo pretende hacer ver el accionante [...]”*.

25. Aclaran que el GAD de Machala *“no pide que, a más de cumplir invalidez, cumplan con 60 años de edad”*. Por lo que, el objetivo de la Ordenanza fue establecer el valor del pago por jubilación patronal, *“más no otros requisitos de forma, debido a que estos se encuentran plenamente en la Ley”*.

⁴ Fs. 103 a 149 del expediente constitucional.

VI. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

6.1. Análisis de constitucionalidad por el fondo

¿Los artículos 1, 2, 6 y la disposición transitoria cuarta son contrarios al artículo 84 y 425 de la Constitución?

26. El accionante señala que los artículos 1, 2, 6 y la disposición transitoria cuarta de la Ordenanza, transgreden lo establecido en la Constitución, en sus artículos 84⁵ y 425⁶, puesto que introducen requisitos y condiciones distintas a las previstas en el artículo 216 del Código de Trabajo.

27. El artículo 84 de la CRE establece la obligación que tienen los órganos con potestad normativa, como los GAD, de adecuar formal y materialmente la emisión de normas a los derechos previstos en la Constitución y tratados internacionales, como garantía normativa para el respeto de la supremacía constitucional. Por su parte, el artículo 425 de la CRE establece el orden jerárquico de aplicación de las normas y determina que, en caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, las autoridades públicas lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior, considerando el principio de competencia.

28. Analizados los artículos impugnados y las alegaciones presentadas en la demanda, esta Corte encuentra que, pese a que el accionante considera que la Ordenanza transgrede normas constitucionales por existir una presunta contravención al artículo 216 del Código de Trabajo, aquello en realidad responde a una antinomia infraconstitucional entre una ordenanza y una ley.

29. Si bien esta contradicción podría generar una ruptura en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, esta no es objeto del control abstracto de constitucionalidad, puesto que, de existir dicha incompatibilidad, la misma debe ser resuelta, justamente, a través de las reglas previstas en el artículo 425 CRE, de resolución de antinomias, lo cual, en este caso, es objeto de un ejercicio de interpretación legal y no constitucional. Es por ello que esta Corte Constitucional ha establecido, como regla general, que cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiera acudir a normas

⁵ CRE, art. 84: La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

⁶ CRE, art. 425: El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

constitucionales para resolverlo, no es objeto de control abstracto de constitucionalidad.⁷

30. Por lo que, en este caso, no se encuentra que los artículos 1, 2, 6 y la disposición transitoria cuarta de la Ordenanza, bajo los argumentos planteados, vulneren los principios de jerarquía normativa, de adecuación a la Constitución o de supremacía constitucional. Al contrario, únicamente se evidencia que los accionantes están en desacuerdo con las condiciones y montos establecidos por la Ordenanza para el pago de la jubilación patronal que efectúa el GAD de Machala y en razón de ello, lo consideran contrario al artículo 216 del Código de Trabajo.

31. En todo caso, esta Corte hace énfasis en que los asuntos de legalidad no resueltos, por no ser de su competencia, no implican una validación de estos. En el supuesto caso de que existan conflictos de orden general o individual éstos deben ser resueltos por las instancias judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.

¿El artículo 6 de la Ordenanza vulnera el derecho y principio a la igualdad y no discriminación previsto en los artículos 66 numeral 4 y 11 numeral 2 de la Constitución?

32. El accionante alega que se vulnera el derecho de igualdad formal, igualdad material y no discriminación dado que al disponerse el pago del monto de USD 25 se efectúa una diferenciación injusta con las personas que se jubilaron previo a la emisión de la Ordenanza, quienes reciben un monto superior al que actualmente perciben las personas que se jubilan.

33. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE en los siguientes términos:

“Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

34. Por su parte, el artículo 11 numeral 2 de la CRE establece la prohibición de la discriminación:

“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”.

⁷ Corte Constitucional, sentencia N°. 94-15-IN/21 de 7 de abril de 2021, párr. 29.

35. La igualdad y la no discriminación constituye un principio fundamental que obliga al Estado y a todos sus órganos a erradicar, de *iure* o de *facto*, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que en determinadas circunstancias puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable⁸.

36. A partir de la revisión del expediente, se evidencia que antes de la Ordenanza no existía una regulación dentro del GAD de Machala con relación a este tipo de jubilación; razón por la cual, para obtenerla, algunos jubilados tuvieron que interponer acciones judiciales para el pago de las mismas y aquello generaba subjetividad y trato diferente entre los servidores⁹. Sin que esta Corte ejerza un control respecto del monto de la pensión de jubilación correspondiente, por estar fuera de sus facultades, es claro que a partir de la emisión de la Ordenanza todos los trabajadores que se jubilan reciben las mismas condiciones y montos. Como consecuencia de la Ordenanza, existe un escenario de certeza y seguridad jurídica respecto de las nuevas condiciones para los trabajadores que se jubilan.

37. En consecuencia, no se evidencia que la norma bajo análisis genere un trato diferenciado, al contrario, sus disposiciones son las mismas para todos quienes cumplan los requisitos de jubilación. El hecho de que -previo a la expedición de la norma- personas hayan recibido valores diversos producto de decisiones judiciales, no significa que la norma impugnada esté efectuando un trato diferenciado entre jubilados, sino que conforme al principio de legalidad –de modo general- las normas rigen hacia el futuro desde su entrada de vigencia y, por tanto, no es aplicable para aquellos que se jubilaron previamente.

38. Finalmente, cabe mencionar también que respecto a la fijación del monto que deben recibir por jubilación patronal los trabajadores, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 077-13-SEP-CC¹⁰, expuso que: *“dicho monto dependerá de ciertas particularidades en cuanto el titular del derecho y elementos fácticos propios de cada caso concreto puesto a conocimiento de la autoridad competente. Para ello se han establecido ciertos parámetros de índole infraconstitucional que viabilizan la aplicación de este monto, debiendo observarse estas características en cada caso concreto previo a la asignación de un determinado beneficio”*.

39. En este sentido, no se puede hablar de una vulneración a la igualdad ni de un trato discriminatorio por el hecho de que el GAD de Machala haya fijado un monto determinado, pues de conformidad con la ley y la sentencia citada aquello es parte de sus competencias y responde a las particularidades de cada caso. Más aun teniendo en cuenta que en este -desde la regulación cantonal de las pensiones jubilares- todos reciben el mismo monto de pensión jubilar sin que se realice algún tipo de distinción.

⁸ Al respecto, sobre el derecho a la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, véase las sentencias de 10-18-CN/19, 11-18-CN/19, 7-11-IA/19, 603-12-JP/19, 1894-10-JP/20, 751-15-EP/21, 75-15-IN/21 entre otras.

⁹ Información constante en el informe presentado por el GAD de Macha el 12 de febrero de 2021.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia 077-13-SEP-CC dentro del caso No. 0080-10-EP de 25 de septiembre de 2013, pág. 9.

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. Desestimar la acción de inconstitucionalidad presentada con el No. 58-16-IN.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.02
15:25:00 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 0058-16-IN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia 31-17-IS/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 31-17-IS

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

SENTENCIA

Tema: Esta Corte rechaza por improcedente la acción de incumplimiento en contra de un auto que otorga medidas cautelares autónomas por no ser objeto de esta acción.

I. Antecedentes procesales

1. El 23 de mayo de 2017, los señores Oswaldo Busca Cabrera, María Celia Villarreal Nicolaide, Nelly Panchana Rodríguez, Ana Uribe Veintimilla, Félix Tigreiro González, Paola Peralta Mendoza, Martha Billón Tonalá y César Arízaga Sellan, presentaron acción de medidas cautelares en contra del señor Johnny Chavarría Viteri, en su calidad de rector de la Universidad Estatal Península de Santa Elena y presidente del Tribunal Electoral UPSE 2017, por la presunta vulneración de derechos constitucionales de participación electoral al no calificar sus candidaturas por la supuesta falta de presentación de un requisito¹ y por no haber sido notificados en debida forma.

2. Dentro del juicio N° 24331-2017-00360, el 24 de mayo de 2017, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Elena (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de medidas cautelares y mediante auto resolutorio resolvió:

“como actos urgentes, conforme a lo previsto en el artículo 87 de la Constitución de la República, dispone: a) Que los accionados Jhonny Chavarría Viteri, en su calidad de Rector de la Universidad Estatal Península de Santa Elena y Presidente del Tribunal Electoral UPSE 2017, deberán confirmar la recepción de las fotografías de los accionantes y que estos aseguran haber presentado oportunamente, a fin de que puedan perfeccionar su participación en las elecciones que deben celebrarse el 29 de mayo de 2017 o en la fecha que se realicen; b) Con el propósito señalado, los accionantes a los requisitos

¹ En su demanda los accionantes manifiestan que ingresaron su candidatura para las elecciones del Cogobierno Universitario para representantes de los docentes, estudiantes, servidores y trabajadores en la hora y plazo establecido (12 de mayo de 2017). Señalan que no calificaron sus candidaturas debido a la no presentación “de un supuesto requisito de presentación de fotografías”, en cumplimiento del calendario electoral el día 16 de mayo de 2017 presentaron las fotografías cumpliendo la Resolución No. 005-TE-2017-UPSE, sin embargo, en horas de la noche de ese día sin ser notificados legalmente se enteraron por la página web que habían sido descalificados aduciendo que no presentaron las fotografías. Los accionantes Martha Villón Tomala y César Arízaga Sellán presentaron impugnación a la descalificación de su inscripción de candidatura ante el Tribunal Electoral UPSE con fecha 17 de mayo de 2017, lo que fue negado mediante Resolución No. 008-TE-2017-UPSE de 19 de mayo 2017.

*documentales y demás de su participación en el mencionado proceso electoral, únicamente a aquellos dispuestos en las leyes y reglamentos previos, claros y públicos emitidos para tal evento por autoridad competente; y, c) Tomando en consideración que las medidas cautelares tienen el carácter de provisionales, los actos urgentes ordenados se mantendrán, hasta pasado el proceso electoral del 29 de mayo de 2017 o en la fecha que se realice, sin perjuicio de algún pronunciamiento de mérito o sobre el fondo, proveniente del juez competente que se efectúe a través de cualquier acción de conocimiento”.*² Adicionalmente dispuso la supervisión de las medidas dispuestas a la Defensoría del Pueblo.

3. Los accionados solicitaron la revocatoria de las medidas cautelares dictadas aduciendo que la Dra. María Cecilia Villarreal Nicolaide, no suscribió dicha acción. El 01 de junio de 2017, la Unidad Judicial señaló que *“La falta de suscripción de la Dra. María Cecilia Villarreal Nicolaide en el escrito que contiene la solicitud de Medidas Cautelares evidentemente no la vinculan al presente procedimiento, por lo que nada hay que proveer al respecto de su pedido en un proceso constitucional, sin que esto afecte las acciones que le correspondieren en sede ordinaria. (...)”*.

4. El 25 de mayo de 2017 César Teodoro Arízaga Sellán envió una comunicación dirigida al Lcdo. Carlos Vera Chamaidan, presidente del Tribunal Electoral de la UPSE solicitando se dé cumplimiento a lo dispuesto en el auto de 24 de mayo de 2017. El accionante manifiesta que el procurador de la UPSE se negó a recibir el escrito (foja 57 del expediente constitucional).

5. El 29 de mayo de 2017 se llevaron a cabo las elecciones del Cogobierno en la Universidad Estatal Península de Santa Elena sin contar con la participación de los accionantes.

6. El 30 de mayo de 2017, los accionantes solicitaron a la Unidad Judicial Civil el cumplimiento del auto resolutorio de 24 de mayo de 2017, en virtud de que las elecciones del Cogobierno se realizaron sin dar cumplimiento a lo establecido en este.

7. El 01 de junio de 2017, los accionantes enviaron oficio al presidente del Tribunal Electoral de la UPSE y solicitaron se convoque a nuevas elecciones.

8. El 20 de junio de 2017, los accionantes solicitaron a la Unidad Judicial que aplique lo dispuesto en el artículo 22 numerales 1, 4 y 5³ de la Ley Orgánica de Garantías

² Foja cinco del expediente constitucional.

³ Art. 22 Violaciones procesales. - En caso de violación al trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, de conformidad con las siguientes reglas:

1. En caso de que el incumplimiento provoque daños, la misma jueza o juez sustanciará un incidente de daños y perjuicios, mediante un procedimiento sumario, por este hecho y contra la persona responsable, particular o pública, y su cuantía será cobrada mediante apremio real.

Jurisdiccionales y Control Constitucional en virtud del incumplimiento de las medidas cautelares.

II. Trámite ante la Corte Constitucional

9. El 28 de julio de 2017, el Lcdo. César Teodoro Arízaga Sellán, egresado de la Universidad Estatal Península de Santa Elena (“**el accionante**”) presentó acción de incumplimiento de sentencia solicitando que el Tribunal Electoral UPSE 2017 cumpla con lo ordenado en el auto resolutorio de 24 de mayo de 2017 dictado por la Unidad Judicial Civil con sede en Santa Elena.

10. El 10 de agosto de 2017 se sorteó la causa en el Pleno de la Corte Constitucional y su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.

11. Una vez posesionados los nuevos jueces y juezas de la Corte Constitucional, por sorteo de 09 de julio de 2019, recayó su sustanciación en la jueza Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento del caso el 23 de marzo de 2021 y solicitó informe a las partes procesales. Con auto de 17 de mayo de 2021 convocó a audiencia pública telemática, misma que se llevó a cabo el día 27 de mayo de 2021.

III. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

13. De modo que para la presente causa la competencia de la Corte Constitucional radica en verificar el cumplimiento del auto resolutorio de medidas cautelares dictado por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Elena de 24 de mayo de 2017, dentro del proceso signado con el N°. 24331-2017-00360.

IV. Fundamentos y contestación a la acción de incumplimiento

4.1 Fundamentos y pretensión de la acción

14. El accionante manifiesta en su demanda que a pesar de que la Unidad Judicial, en auto de 24 de mayo de 2017, dispuso a los accionados aceptar las fotografías de los accionantes a fin de que puedan perfeccionar su participación en las elecciones y prohibió que se soliciten requisitos adicionales, salvo los previstos en el ordenamiento,

4. En caso de que servidoras o servidores públicos incumplieran una sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez ordenará el inicio del procedimiento para su eventual destitución. En caso de destitución del servidor omiso, el remplazo debe cumplir el fallo bajo las mismas prevenciones.

5. No se podrán dictar actos ulteriores que afecten el fallo, bajo las mismas prevenciones.

los representantes del Tribunal Electoral UPSE 2017 hicieron caso omiso de la decisión judicial, llevaron a cabo las elecciones sin considerar su participación.

15. Alega que *“LA AFECTACIÓN OCASIONADA NO ES SOLAMENTE CONTRA EL SUSCRITO DE LA PRESENTE ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO, (...) TAMBIÉN SE CAUSÓ DAÑO EN DOCENTES QUE PRETENDÍAN PARTICIPAR POR TEMOR A LAS AMENAZAS Y REPRESALIAS, mismas que se encuentran señaladas en la Resolución N.-014-TE-2017-UPSE (VER ANEXO 49), donde. por el solo hecho (de ejercer su derecho constitucional) de impugnar todas y cada una de las irregularidades suscitadas en el proceso, se dispone en la página final, numeral 4 inciso segundo de la resolución antes descrita que: “este Tribunal Electoral Universitario, señores docentes, ante los hechos consignados anteriormente, y dada vuestras conductas, solicitará al Consejo Superior Universitario investigue sus actuaciones y, de ser el caso, se imponga sanciones pertinentes.”.*

16. El accionante solicita: **(i)** el efectivo cumplimiento del auto resolutorio de 24 de mayo de 2017; **(ii)** que se deje sin efecto las elecciones realizadas el 29 de mayo de 2017; **(iii)** que el Consejo Superior Universitario convoque a nuevas elecciones de representantes; y **(iv)** que el Consejo Superior Universitario ofrezca disculpas públicas en un diario de circulación nacional.

17. En audiencia realizada el 27 de mayo de 2021, el accionante ratificó los hechos del caso y manifestó la afectación a sus derechos de participación en las elecciones del Cogobierno en virtud del incumplimiento de las medidas cautelares. Además, afirmó que no presentó ninguna acción posterior ante la justicia constitucional ni ordinaria.

4.2 Fundamentos de la judicatura de origen

18. La autoridad judicial accionada, pese a que fue debidamente notificada, hasta la presente fecha no ha remitido ningún informe de descargo respecto de la presente causa.

4.3 Fundamentos de los miembros del Tribunal UPSE

19. Los representantes del Tribunal Electoral de la UPSE de la Universidad Estatal Península de Santa Elena no han presentado ningún informe de descargo.

4.4 Fundamentos de la Defensoría del Pueblo en el marco de seguimiento de las medidas cautelares

20. La Defensoría del Pueblo, representada por el Ab. Manuel Bazán Lucas, Delegado de la Provincia de Santa Elena, en audiencia de 27 de mayo de 2021, manifestó que la institución realizó la providencia de admisibilidad con fecha 29 de mayo de 2017 en la que se dispuso notificar al rector de la UPSE y al delegado del rector en el tribunal electoral. Informó que estos documentos fueron entregados de manera personal y no hubo respuesta de las autoridades accionadas.

21. No obstante, señaló que con fecha 8 de junio de 2017 elaboraron el informe final de seguimiento, en cuyas conclusiones y recomendaciones el Defensor del Pueblo manifestó que los accionados no dieron cumplimiento a lo dispuesto en el auto de 24 de mayo de 2017.

V. Análisis Constitucional

22. En el presente caso, el accionante planteó una acción de incumplimiento en contra de un auto resolutorio de medidas cautelares de 24 de mayo del 2017. Por consiguiente, previo a pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, corresponde a esta Corte determinar si dicha decisión es objeto de la presente acción.

23. En la sentencia No. 61-12-IS/19, de 23 de octubre de 2019, esta Corte Constitucional estableció que, por lo general, los autos resolutorios de medidas cautelares autónomas no son objeto de acción de incumplimiento; esto, por cuanto tales autos –distintos a las sentencias y los dictámenes– no son definitivos y su vigencia, obligatoriedad y ejecución depende de otros órganos jurisdiccionales que pueden garantizar su ejecución o modificarlos o revocarlos; órganos con cuyas competencias la Corte Constitucional no debe interferir.⁴

24. La Corte ha señalado que la imposibilidad de que, en términos generales, se inicien acciones de incumplimiento de medidas cautelares autónomas no afecta su carácter obligatorio, pues este se ratifica al atribuirse competencia a un órgano para exigir su cumplimiento. Así, en la sentencia No. 61-12-IS/19 manifestó, precisamente, que la competencia para determinar el cumplimiento de las medidas cautelares y para exigir su ejecución corresponde al juez que las ordenó. Además, al ser el incumplimiento de las medidas cautelares objeto de sanción, su competencia radica también en el propio juez que ordenó las medidas,⁵ más aun teniendo en cuenta que la LOGJCC⁶ le otorga amplias facultades para ejecutar sus decisiones.

25. En consecuencia, se verifica que el auto de 24 de mayo del 2017 no es objeto de esta acción y su cumplimiento no procede exigirse por esta vía.

26. Por otra parte, su pretensión incluye la solicitud de se dicten las siguientes medidas

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 61-13-IS/21 párr. 16.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 61-13-IS/21 párr. 17.

⁶ Art. 21.- Cumplimiento.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas. La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio. El caso se archivará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio.

reparatorias: **(i)** que se deje sin efecto las elecciones realizadas; **(ii)** que el Consejo Superior Universitario convoque a nuevas elecciones; y, **(iii)** que el Consejo Superior Universitario ofrezca disculpas públicas en un diario de circulación nacional. Respecto de estas, se evidencia que pretenden una reparación propia de una acción de protección que requiere previamente la verificación de la existencia de una vulneración de derechos constitucionales. En tal virtud, no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre ellas mediante una acción de incumplimiento de sentencias.

27. Ahora bien, este Organismo ya ha señalado que no existe una prohibición absoluta de que una resolución de medidas cautelares autónomas pueda ser objeto de una acción de incumplimiento, en particular, cuando se trate de decisiones contradictorias o en casos de gravamen irreparable ante eventuales vulneraciones de derechos fundamentales que no puedan remediarse por otras vías procesales. Este requisito debe ser evaluado también cuando lo que se busca es la reparación y establecimiento de responsabilidades por el incumplimiento⁷.

28. En este caso, aun cuando del expediente constitucional y las alegaciones del accionante, se evidencia que las vulneraciones a los derechos de participación que las medidas cautelares pretendían evitar, presuntamente, se consumaron producto del incumplimiento de las mismas, estas no se han analizado dado que el accionante no presentó acciones de conocimiento en la vía constitucional, que es donde corresponde declarar si existió o no la vulneración a los derechos constitucionales y de ser el caso ordenar una apropiada reparación.

29. En consecuencia, al existir una vía adecuada y eficaz para reparar las posibles vulneraciones de derechos, esta Corte no encuentra un gravamen irreparable y por tanto no procede pronunciarse sobre el fondo del caso. En todo caso, no deja de llamar la atención al juez Enrique José Mármol Balda de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Elena por la falta de ejecución efectiva y oportuna de las medidas cautelares por él dictadas.⁸

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.** Rechazar por improcedente la acción de incumplimiento de sentencia N°. 31-17-IS.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 61-13-IS/21 párr. 20.

⁸ La Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia No. 14-16-IS/21, párr. 23, estableció que si bien la Corte tiene la atribución exclusiva de declarar el incumplimiento de una sentencia constitucional, así como también puede dictar las sanciones correspondientes por tales incumplimientos, cabe indicar que aquello no obsta la obligación que corresponde a los juzgadores de instancia en garantías jurisdiccionales de hacer cumplir la decisión por todos los medios posibles, en razón del artículo 163 de la LOGJCC.

2. Notifíquese publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 15:24:33 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 31-17-IS/21**VOTO CONCURRENTENTE****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Me permito razonar mi voto concurrente en la Sentencia No. 31-17-IS/21, sobre incumplimiento de medidas cautelares, con ponencia de la jueza Karla Andrade Quevedo.
2. He votado a favor en este caso, a pesar de no estar de acuerdo con la regla que se aplica para resolverlo. De aquí en adelante votaré a favor del precedente sin argumentar. Por última vez doy mis razones (insisto y reitero algunas de ellas) sobre lo incorrecto del precedente y también explico el porqué de mi sometimiento a la regla.
3. La historia con relación a la medida cautelar, en simple, es más o menos así: en el origen, no había derechos ni garantías constitucionales. Como todo en la vida, el derecho también evolucionó. Se crearon derechos, se fueron creando garantías para efectivizarlos y, tanto derechos como garantías, se fueron sofisticando. No siempre se han respetado los derechos y por eso las garantías tienen mucho sentido.
4. Los derechos son promesas que hacen los Estados para que los seres, humanos y ahora en el constitucionalismo ecuatoriano los no humanos, puedan tener una vida sin complicaciones. O mejor, con complicaciones que puedan ser solucionadas. Las garantías son los instrumentos que permiten conocer las dificultades que se tienen en el ejercicio de los derechos y, cuando son eficaces (y muchas veces requieren de jueces y juezas que se tomen en serio su rol de proteger derechos), reparan las violaciones.
5. Una de esas garantías muy particular se llama “medidas cautelares”. Tiene su origen en el amparo (Constitución de 1998) y su inspiración, como la tenemos ahora en la Constitución del año 2008, en el sistema interamericano de protección de derechos (medidas cautelares y medidas provisionales).
6. Las medidas cautelares son una garantía, que cumplen una importante función para detener violaciones a los derechos o para prevenir que se los violen.
7. La medida cautelar no se la expide mediante una sentencia. No podría ser posible. Se basa en la presunción de veracidad en la demanda. El hecho de que la forma jurídica sea un auto resolutorio y no una sentencia no es razón suficiente para que la Corte no pueda conocer un incumplimiento de medida cautelar. Esta ha sido mi posición desde que la Corte consideró, como regla, en la sentencia No. 65-12-IS/20, que no cabía esta acción para medidas cautelares.

8. Las medidas cautelares se encuentran reconocidas en la Constitución y forman parte de las garantías jurisdiccionales.¹ Según la Constitución:

*Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.*²

9. Las medidas cautelares tienen un carácter cautelar, cuando preservan temporalmente una situación jurídica, y tutelar, cuando impiden o interrumpen una vulneración continuada de derechos.³

10. A diferencia del resto de garantías jurisdiccionales, el presupuesto de las medidas cautelares es que la violación de derechos no se ha consumado.

11. En el espectro temporal, la Constitución ha previsto garantías para los derechos antes de que se produzca la violación, mientras se produce la violación y cuando se ha consumado la violación. Para los dos primeros momentos la Constitución ha previsto las medidas cautelares y para el momento tercero el resto de garantías jurisdiccionales.

12. Desde la perspectiva de la protección de derechos, las resoluciones que se tomen para proteger derechos tienen que ser cumplidas cabal y oportunamente. Si no se cumplen las resoluciones, por razones ajenas al juzgador que las ha emitido o porque el juzgador no ha tomado las medidas apropiadas para ejecutar lo resuelto, la Constitución ha previsto una competencia, que es una especie de garantía de la garantía, para “[c]onocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.”⁴

13. La Constitución, cuando establece la acción de incumplimiento, menciona expresamente “*sentencias y dictámenes constitucionales*”. Si se hace una interpretación restrictiva y semántica de las palabras, se podría considerar que una medida cautelar no es propiamente una sentencia ni un dictamen. La interpretación semántica es fundamental para interpretar, pero nunca puede hacérsela sola o de forma aislada. Es como en la física clásica analizar un átomo como si fuera un ente aislado y desconocer todo esa innumerable y compleja red de relaciones que nos devela la física cuántica.

14. En este sentido, la Corte ha establecido que, por lo general, los autos resolutorios de medidas cautelares autónomas no son objeto de acción de incumplimiento⁵, salvo cuando existen decisiones contradictorias o gravamen irreparable.⁶ La regla, entonces, es no cabe la acción. La excepción sí, pero en dos casos puntuales.

¹ Constitución, Capítulo tercero, Sección primera.

² Constitución, artículo 87.

³ Corte Constitucional, sentencia N. 16-16-JC/20, párrafo 36 y 37.

⁴ Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 162 al 165.

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 61-13-IS/21, párrafo 16.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 61-12-IS/19, párrafo 28.

15. El precedente jurisprudencial excluye la acción de incumplimiento para la protección de derechos cuando son amenazados o cuando están siendo vulnerados. La regla debería ser: cabe la acción.

16. La Constitución establece el mandato de ampliar progresivamente los derechos: “[e]l contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, jurisprudencia y las políticas públicas... Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de derechos.”⁷

17. El espíritu de la Constitución es que, mediante el sistema de garantías, se proteja el ejercicio de todos los derechos y se obligue a todas las funciones del Estado en su garantía. En este sentido, se debe interpretar la Constitución para proteger, incluso, a los derechos en los tres momentos ante una vulneración: antes, durante y después de consumada la violación. En consecuencia, las palabras “*sentencias y dictámenes*” debe comprender los autos o resoluciones que se emitan cuando procedan las medidas cautelares.

18. La distinción de las decisiones constitucionales, para analizar la procedencia de la acción de incumplimiento, no se basa en si las decisiones son definitivas o no, sino en si se cumplen o si se incumplen de forma total, parcial, defectuosa o tardía.⁸

19. Por otro lado, el control de constitucionalidad de medidas cautelares permite a la Corte ordenar la ejecución de medidas adecuadamente dispuestas o corregir usos inconvenientes o contrarios al derecho de las medidas cautelares.

20. Por todo lo dicho, las medidas cautelares deberían ser cumplidas y ser objeto de acción de incumplimiento. Pero con el criterio que tiene hasta ahora la Corte esta conclusión no es compartida.

21. Seguir votando en contra, consciente de ser minoría y no causar efecto alguno con la disidencia, o someterse al precedente pese a no compartirlo y ser consciente de que no es el más adecuado, esa es la cuestión.

22. Creo que la respuesta depende de algunas situaciones. Una de esas es cuando el precedente se aplica ya de forma sistemática y se consolida. Ahí uno podría decir que, para fortalecer la jurisprudencia de la Corte, conviene apuntalarse al precedente, aun cuando sea incorrecto, por la simple razón de que obliga.

23. Cuando la convicción es tan grande sobre el error de un precedente, sin embargo, creo que conviene persistir en el voto en contra. En el caso, me parece que a través de las excepciones se puede ir resquebrajando el precedente.

⁷ Constitución, artículo 11 (8).

⁸ Corte Constitucional, Voto salvado jueza Daniela Salazar Marín, Sentencia N. 22-13-IS/20, párrafo 6.

24. Hay una razón utilitaria que tiene cierto sentido ante la realidad coyuntural de la Corte. Existen tantos casos represados en la Corte y el precedente sobre incumplimiento de medidas cautelares ayuda a resolver varios de ellos de forma eficiente.

25. La otra razón, como lo ha esgrimido la jueza Daniela Salazar Marín en su voto concurrente en la causa N. 24-16-IS/21, tiene que ver con lo institucional y el reconocimiento de la fuerza vinculante de un precedente adoptado por mayoría de jueces y juezas. Ella hace un llamado a la prudencia y también al no abuso de la disidencia. Además de razones prácticas del tipo evitar resorteos o pérdidas de tiempo en casos cuya resolución, por parte de la mayoría de la Corte, es predecible.

26. Creo que los criterios jurídicos individuales y también los votos en contra tienen significado y pueden tener una proyección a futuro. En unos casos convendrá someterse al precedente y en otros casos, cuando la convicción y también el impacto de los efectos de un precedente tienen que ser considerados, creo que hay que persistir.

27. Los cambios de criterio, en particular cuando se trata de cuestiones paradigmáticas, como el reconocimiento de plenos derechos de seres no humanos, que tanto requiere nuestro mundo contemporáneo que anda en las peores crisis de varias índoles, toman tiempo y la persistencia de un voto salvado y en contra pueden ser como la gotita de agua que rompe la piedra.

28. En el caso No. 24-16-IS/21 hice un intento de proyecto para revertir el precedente. No lo logré. En ese caso, tengo que admitir, fue difícil encontrar un razonamiento adecuado para desestimar la causa y hubiese sido muy simple aplicar el precedente.

29. A quien disiente creo que le corresponde razonar su voto, exponer sus criterios y exponerse a la crítica, y, cuando pueda, intentar hacer un intento de reversión del precedente mediante un proyecto de sentencia. Luego, toca someterse o persistir si hay razones suficientes (sin que implique rebeldía o desconocimiento del valor del precedente).

30. En el precedente sobre medidas cautelares, mientras no aparezca un caso adecuado para volver a pensarlo y para demostrar en concreto lo contrario, me someto a la regla jurisprudencial.

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2021.08.02 18:40:22
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 31-17-IS, fue presentado en Secretaría General el 28 de julio

de 2021, mediante correo electrónico a las 20:04; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

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



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

CASO Nro. 0031-17-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2533-16-EP/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 2533-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia se analiza el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en una sentencia de apelación que negó el pedido de hábeas corpus de una persona en situación de movilidad humana. Luego del análisis correspondiente, se declara la vulneración de este derecho y se pronuncia sobre el mérito de la causa, determinando que su detención en el albergue “Hotel Carrión” fue ilegal y arbitraria y vulneró su derecho a la libertad personal.

I. Antecedentes

1.1. Hechos que dieron origen a la acción de hábeas corpus

1. El señor Ilgar Huseynov Aga Ali Ogli (“**el accionante**”), originario de Azerbaiyán, era un mayor del ejército de dicho país, quien participó en varios conflictos armados internacionales¹. En 1999, en el marco de una operación militar llevada a cabo en Nagorno Karabaj, recibió impactos de bala en sus dos piernas, por lo que fue enviado de emergencia a un hospital militar para la reconstrucción de su pierna izquierda con placas de titanio². Desde ese momento, para aliviar los fuertes dolores en su cuerpo, el accionante adoptó una farmacodependencia a la morfina.

2. Entre el 2006 y 2008 recibió rehabilitación en un centro de salud de su país y fue enviado a reserva militar. En el 2012, ingresó a trabajar como jefe de seguridad en una compañía privada en la ciudad de Baku.

3. El 15 de abril de 2015, el accionante ingresó al Ecuador con una visa de turista que permitía su estancia en el territorio nacional por el tiempo de noventa días. Posteriormente, fue procesado por el delito de tenencia de estupefacientes y condenado a una pena privativa de la libertad de diez meses³.

4. Una vez que el accionante cumplió su pena, el 29 de marzo de 2016, fue puesto a las órdenes de la Policía de Migración para iniciar un proceso de deportación conforme lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de Migración. El proceso de deportación fue

¹ Fs. 6 y 7 del expediente de apelación.

² Fs. 2 del expediente de primera instancia.

³ Fs. 8 del expediente de instancia.

signado con el No. 09286-2016-01222.

5. Mediante auto de 29 de marzo de 2016, el juez de la Unidad Judicial Penal Norte Florida 1 (“**Unidad Judicial Penal**”): (i) ordenó la deportación del accionante a su país de origen y (ii) dispuso que, mientras se realizan los trámites de deportación, el accionante permanezca en la “*casa de acogida Hotel Carrión*” en Quito bajo la responsabilidad de la Policía de Migración.

6. Posterior a ello, mediante varios escritos, el accionante solicitó a la Unidad Judicial Penal que se cambie la medida cautelar personal de detención provisional por otras de tipo no privativas de libertad. El 27 de julio de 2016, el juez de la Unidad Judicial Penal dictó providencia indicando: (i) que el accionante compareció en libertad al proceso de deportación y que “*no se encuentra privado de su libertad como lo refiere en su escrito [...]*”, (ii) que no se ha dictado ninguna medida cautelar de carácter personal como orden de detención de prisión preventiva para cumplimiento del accionante, (iii) que no es procedente que se dicte las medidas sustitutivas que solicita y (iv) que el accionante fue deportado en estado de libertad por lo que ya no es competente en razón del territorio.

7. Frente a la resolución que antecede, el accionante interpuso recurso de apelación. El 11 de agosto de 2016, el juez de la Unidad Judicial Penal desestimó el recurso interpuesto por improcedente, advirtió al accionante que “*se abstenga de presentar escritos, que la actuario del despacho proceda a remitir el expediente a archivo pasivo y se le dé baja a los libros respectivos bajo su cargo*”.

8. El 21 de junio de 2016, el accionante presentó una solicitud de asilo para que se le reconozca la condición de refugiado. Para ello argumentó que, desde el año 1992, existe un conflicto armado internacional entre Azerbaiyán y Armenia y que, por su calidad oficial en servicio pasivo, debió participar en la guerra al ser convocado a la movilización⁴. Explicó que producto de su participación en la primera fase de la guerra tiene varias placas de titanio en sus piernas así como “*una discapacidad que me obliga a caminar con bastón*”. Además, que a partir del 2004, por su estado crítico de salud, recibía medicamentos para calmar el dolor y decidió venir a Ecuador “*donde no corre peligro mi vida y existen calmantes en las farmacias, que apaciguan mi dolor*” y pidió perdón por haber violado la ley del Ecuador.

9. Expresó que la guerra de su país con Armenia se reactivó con más fuerza y violencia y que tuvo conocimiento que “[...] *debido a mi alto rango militar, existen varios carteles desplegados en los que se ofrece recompensa por mí y orden hacia los franco tiradores para producir mi muerte*”. Finalmente, indicó que solicita asilo o refugio porque de regresar a su país de origen es inevitable que “*mi retorno a esta guerra donde recibiré torturas, la*

⁴ “*De acuerdo al territorio de Nagorniy Karabaj comenzó la guerra que provocó la República de Armenia. Ilgar Huseynov Aga Oglu, año 1968 de nacimiento en rango mayor retirado debe acudir a los centros de movilización para entregarse a las Fuerza Armada de la República de Azerbaiyán. Máximo en tres meses Ustedes deben presentarse en el centro de movilización ciudad de Baku. En caso de no presentarse Usted será juzgado de acuerdo con la ley del Estado de guerra República Azerbaiyán. Presentarse con el carnet de oficial retirado (Sic)*”.

pérdida de mi libertad y vida”.

10. El 23 de junio de 2016, la entonces Dirección de Refugio y Apatridia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“**Dirección de Refugio**”) resolvió inadmitir a trámite la solicitud de refugio presentada por extemporánea⁵.

11. El 26 de agosto de 2016, el accionante presentó un recurso de reposición en contra de la inadmisión de su solicitud de refugio.

12. El 05 de septiembre de 2016, la Dirección de Refugio resolvió rechazar el recurso de reposición interpuesto y ratificar en todas sus partes la decisión de declarar inadmisibles las solicitudes de asilo. El accionante presentó recurso de apelación mismo que fue negado el 16 de noviembre de 2016, “*toda vez que no se ha demostrado los motivos de nulidad o anulabilidad del acto administrativo*”⁶.

1.2. Antecedentes procesales de la acción de hábeas corpus

13. El 31 de agosto de 2016, Nina Guerrero y Juan Carlos Solano, en calidad de defensores públicos, presentaron un hábeas corpus a favor del accionante en contra del juez Virgilio Ernesto Matamoros Araque de la Unidad Judicial Penal y del jefe provincial de migración de Pichincha, indicando que el accionante fue privado de su libertad el 29 de marzo de 2016 y que desde esa fecha se encuentra detenido de forma indefinida en el “*Albergue Temporal para Extranjeros Hotel Carrión*”⁷.

14. El 02 de septiembre de 2016, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito rechazó por improcedente el hábeas corpus⁸.

⁵ La Dirección de Refugio señaló “*conforme se desprende de los documentos presentados y suscritos por el solicitante al momento de su registro en la Dirección de Refugio y Apatridia, se verifica que usted ingresó a territorio ecuatoriano el día 15 de abril de 2015, y que contabilizados hasta la fecha en que acudió a solicitar refugio efectuado el día 21 de junio de 2016, han transcurrido 430 días; en consecuencia al haber incumplido con el plazo establecido, conforme lo prescribe el Art. 27 del Decreto 1182 de 30 de mayo de 2012, reformado mediante sentencia Nro. 002-14-SIN-CC emitida por la Corte Constitucional, la Dirección de Refugio y Apatridia, ha resuelto NO ADMITIR A TRÁMITE la misma*”

⁶ Fj. 136 expediente constitucional.

⁷ En lo principal argumentaron que se vulneró su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de contar con un intérprete (76.7.f) CRE) y a la defensa (76.7.a) CRE) pues “*no conoce el idioma español, y por tanto debía contar con un intérprete o traductor de manera gratuita para conocer el motivo de su arresto*”; el derecho a conocer las razones de su detención (77.3 CRE); el derecho a la comunicación inmediata de su representante consular (77.5 CRE) y el derecho a conocer las acciones y procedimientos formulados en su contra (77.7.a) CRE). Agregaron que la detención del accionante es arbitraria de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos y el artículo 45 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) por cuanto la Constitución de la República no contempla la privación de la libertad por asuntos migratorios. Solicitaron que mientras se resuelve la solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado por parte de la Dirección de Refugio se aplique la medida cautelar de presentación periódica y que se posea a un intérprete de idioma ruso.

⁸ El Tribunal determinó que: (i) que el accionante se encuentra con orden de deportación “*por encontrarse en el país de manera irregular, que no existe en su contra algún tipo de medida cautelar de carácter personal, que no se ha dispuesto su detención o peor su prisión preventiva, que mientras se*

15. Frente a la decisión que antecede, Nina Guerrero, en calidad de defensora pública, interpuso recurso de apelación. El 06 de octubre de 2016, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha (“**Sala Penal**” o “**Sala Provincial**”) desechó el recurso de apelación.

16. El 07 de noviembre de 2016, José Luis Guerra Mayorga, Gabriela Hidalgo Vélez y Daniela Alcántara Michelena, en sus calidades de director general de tutela, directora nacional de atención prioritaria y libertades y servidora de la dirección nacional de atención prioritaria y libertades de la Defensoría del Pueblo (“**los accionantes**”), presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 06 de octubre de 2016 por la Sala Penal.

17. El 04 de mayo de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección de conformidad con el sorteo realizado el 31 de mayo de 2017, su sustanciación correspondió a la exjueza constitucional Marien Segura Reascos.

18. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional, por sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

19. El 26 de noviembre de 2020, la jueza sustanciadora Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento de la causa, solicitó informe de descargo a la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, así como información actualizada sobre el accionante a la Dirección Nacional de Registros Públicos, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a la Secretaría de Migración y a la Defensoría del Pueblo.

20. El 17 de diciembre de 2020, por segunda ocasión, la jueza sustanciadora solicitó a la Defensoría del Pueblo un informe debidamente detallado respecto de la situación actual del accionante. Pedido que se cumplió el 24 de diciembre de 2020 con el informe presentado por dicha entidad.

21. Mediante auto de fecha 22 de enero de 2021, la jueza sustanciadora convocó a audiencia pública telemática, misma que se llevó a cabo el día 12 de febrero de 2021⁹.

22. Con fecha 07 de abril de 2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad

realicen los trámites necesarios para que se ejecute la deportación [...] está permaneciendo en el Albergue provisional “Hotel Carrión”, el cual no es un Centro de Detención; por lo que no se encuentra arbitraria, ilegal o ilegítimamente detenido [...] y (ii) debe indicarse que la ejecución de la deportación ha sufrido demora en virtud de que de manera inmediata a la orden de deportación, Huseynov Ilgar, ha solicitado refugio, fuera del término legal y que ahora se encuentra con recurso de reposición.

⁹ A la audiencia telemática compareció únicamente la Defensoría del Pueblo en representación del accionante. De la razón que consta a fs. 24 del expediente constitucional, se evidencia que los legitimados pasivos, los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y la Procuraduría General del Estado no comparecieron a la audiencia.

Humana, presentó la información requerida. Finalmente, el 13 de abril de 2021, la jueza sustanciadora solicitó al Tribunal de Garantías Penales -que conoció la acción de hábeas corpus- que presenten informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes procesales

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

24. Los accionantes solicitan a la Corte Constitucional que declare que la sentencia dictada por la Sala Provincial vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.L) CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

25. Afirman que la sentencia fue dictada sin tomar en cuenta la naturaleza misma de la acción de hábeas corpus determinada en los artículos 89 de la CRE, en concordancia con el artículo 43 de la LOGJCC, y precisaron que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en la Opinión Consultiva OC-8/87 respecto del objeto de dicha garantía en cuanto a que tutela de manera directa el derecho a la libertad.

26. Aludieron a que, en el caso, la discusión se centraba en el hecho de que *“una persona se encuentra privada de libertad hasta la presente fecha, aspecto que no fue analizado tanto en el pronunciamiento emitido por los miembros del Tribunal de Garantías Penales y de la Sala Penal de la Corte Provincial, quienes centraron su análisis en que la vía adoptada, no era la adecuada para pronunciarse sobre los derechos del debido proceso que fueron vulnerados, ya que existen procedimientos establecidos en la ley para ser activados”*.

27. Manifiestan que el proceso de deportación previsto en el artículo 19 de la Ley de Migración (norma que se encontraba vigente desde 1970) no era compatible con la Constitución y que en virtud de la orden de que el accionante permanezca en el “Hotel Carrión”, hasta que se ejecute su deportación, se generó que éste se encuentre cinco meses, ciento cincuenta y un días privado de la libertad.

28. Recordaron que el artículo 40 de la CRE reconoce el derecho a migrar y que no se considerará a ninguna persona como ilegal por su condición migratoria. También hizo referencia a que el precepto constitucional enunciado tiene relación con lo previsto en los artículos 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 9 del Pacto Internacional

de Derechos Civiles y Políticos. Tras citar pasajes de la sentencia, señalaron que los jueces se centraron en realizar un análisis de legalidad del proceso de deportación pero sin estimar si las circunstancias y el tiempo en el cual la persona se encontraba privada de libertad era legal.

29. Arguyeron que se vulneró el derecho a la libertad del señor Ilgar Huseynov Aga Ali Ogli, pues no existe la comisión de ningún delito y no hay una norma legal como sustento para limitar y establecer el plazo para restringir el derecho a la libertad de una persona por su condición migratoria. En ese sentido, precisaron que en ninguno de los preceptos de la Ley de Migración se señala el tiempo en el que una persona debe estar privada de libertad hasta que proceda su deportación y por la ausencia de norma se debía aplicar la CRE.

30. Señalaron que la Sala Provincial no consideró que el accionante solicitó protección internacional del Estado ecuatoriano y que de proceder la deportación se vulnerarían sus derechos al devolverlo a su país de origen donde su vida corre peligro, lo cual vulnera el principio y derecho de no devolución.

31. Afirman que los jueces de la Sala Provincial determinaron que la autoridad migratoria cumplió a cabalidad con el proceso de deportación, pero se cuestionan si ¿es razonable mantener privada de su libertad cinco meses a una persona por una contravención, no considerada delito? Manifiestan *“si es viable que la situación jurídica de una persona quede en el limbo, al perder la autoridad judicial competencia sobre un proceso administrativo de deportación”*.

32. Indicaron que en el proceso de deportación no se contó con un traductor o intérprete del idioma Azerí (lengua materna) o idioma ruso que comprende y habla el accionante a fin de que pueda entender de qué se trataba la sustanciación del procedimiento y puede ejercer su derecho a la defensa (art. 76.7.f CRE).

33. En relación con la motivación, hicieron referencia a que de la sentencia se desprende una explicación de los antecedentes fácticos y de la normativa aplicable pero *“no se establece la pertinencia, que daría como resultado su decisión final, además que no se analizó en ningún momento si los cinco meses de privación de libertad estaban legalmente sustentados”*.

34. En esa línea, agregaron que la sentencia no cumplió con el objeto de una acción de hábeas corpus en lo concerniente a que se recupere la libertad de quien se encuentra privado de esta de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, cuya ejecución de deportación era indefinida, por ello se limitó el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica y la motivación por cuanto los jueces provinciales aplicaron normas sin observar el principio de supremacía constitucional.

35. En su pretensión, los accionantes solicitaron que: **(i)** se declare la procedencia de la acción presentada y se declare la vulneración de los derechos constitucionales enunciados, **(ii)** se ordene la libertad inmediata del accionante considerando que se

encuentra privado de la libertad por siete meses y, (iii) que hasta que se emita la normativa correspondiente se disponga que las autoridades judiciales y de migración observen dentro de los procesos de deportación los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

3.2. Argumentos de la Unidad Judicial Penal que tramitó el proceso de deportación

36. El 18 de mayo de 2021, Virgilio Matamoros Araque, en calidad de juez de la Unidad Judicial Penal Norte No. 2 de Guayaquil presentó su informe de descargo con la postura de que no existieron vulneraciones a derechos constitucionales. Explicó que conoció el caso de deportación e hizo un recuento de las cuestiones analizadas en dicho proceso y que resolvió “[...] *la deportación de Huseynov Ilgar, disponiendo que dicho ciudadano mientras se realice la tramitación de deportación permanezca en la casa de acogida en el Hotel Carrión, que no es un centro de detención, bajo la responsabilidad de la policía de migración [...]*”.

3.3. Argumento del Tribunal de Garantías Penales

37. Con fecha 17 de mayo de 2021, Olga Azucena Ruiz Russo, en calidad de jueza del Tribunal de Garantías Penales presentó su informe de descargo. En particular, hizo un recuento de los hechos del caso, de los argumentos de las partes procesales y de las diligencias procesales efectuadas durante su tramitación, sin pronunciarse sobre los argumentos de la acción extraordinaria de protección en cuestión.

3.4. Argumentos de la Sala Penal

38. Con fecha 11 de diciembre de 2020, Carlos Alberto Figueroa Aguirre, en calidad de juez provincial de Pichincha ingresó su informe de descargo respecto de la sentencia impugnada. En lo principal, luego de transcribir gran parte de la decisión emitida por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial, se ratifica en lo decidido en la sentencia.

IV. Fundamentos y análisis de la Corte Constitucional

4.1. Análisis constitucional

39. Previo a realizar el análisis constitucional, esta Corte identifica que los accionantes alegan vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva en su primer elemento; sin embargo, todos los argumentos relacionados con la vulneración de la seguridad jurídica han sido construidos en relación a la falta de acceso a la administración de justicia. Este Organismo Constitucional en la sentencia 889-20-JP/21 estableció que “*por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y*

*podrá tratar cada garantía de forma autónoma*¹⁰.

40. Así las cosas, esta Magistratura realizará el análisis del caso a partir de la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la decisión impugnada:

4.2. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.L CRE)

41. De conformidad con el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE: *“No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes del hecho”*¹¹.

42. En ese sentido, una violación de la garantía de la motivación ocurre ante dos posibles escenarios, con iguales efectos: **(i)** La insuficiencia de motivación, cuando se incumplen alguno de los criterios que nacen de la propia Constitución como son la enunciación de las normas y la explicación de la pertinencia de su aplicación al caso concreto; y **(ii)** La inexistencia de motivación, siendo esta una ausencia completa de argumentación de la decisión. En tal sentido, la inexistencia constituye una insuficiencia radical que impide tener un argumento mínimo necesario para considerar motivada una sentencia¹².

43. Ahora bien, para el caso de las sentencias que resuelvan garantías jurisdiccionales - como el caso en cuestión- la Corte ha señalado que los jueces tienen entre otras, las siguientes obligaciones: **(i)** enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, **(ii)** explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, **(iii)** realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, en el que si no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto¹³.

44. Los accionantes consideran que la sentencia impugnada carece de motivación suficiente dado que no se explica cómo las normas enunciadas son pertinentes para la resolución del caso.

45. Revisada la sentencia dictada por la Sala Provincial, se observa que ésta, en el quinto acápite, plantea el análisis jurídico de la demanda de hábeas corpus. Así, se verifica que la sentencia impugnada enunció las normas referentes al objeto y naturaleza de la acción de hábeas corpus, es decir el artículo 89 de la CRE y 43 de la LOGJCC.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122

¹¹ A su vez, el artículo 4.9 de la LOGJCC establece, entre los principios procesales, que la justicia constitucional debe sujetarse a la motivación, y lo recoge de la siguiente manera: *“La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”*.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1320-13-EP/20 de 27 de mayo de 2021, párr. 39.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

Además, respecto de la demanda presentada por el accionante señaló:

“El accionante, ni en su escrito de Hábeas Corpus ni en la audiencia ante el Tribunal A-quo donde se desarrolló la audiencia, no ha hecho referencia a estos supuestos donde procede esta garantía constitucional y más bien ha referido vicios de procedimiento en la tramitación de la deportación que provocan a decir del accionante violaciones al derecho al debido proceso, a la defensa y a recurrir, argumentos que son propios para ser discutidos en otra garantía constitucional, pero no en una acción de hábeas corpus que tiene como finalidad recuperar la libertad de quien se encuentre inconstitucionalmente privado de la misma”.

46. En función de lo anterior, la Sala Penal señaló que la argumentación del accionante no es acorde con el objeto de la garantía jurisdiccional de hábeas corpus. En este sentido, refirió que, al presentarse una acción de hábeas corpus, se debe demostrar *“los eventos de procedencia de esta garantía”*¹⁴.

47. Como consideración previa a su análisis, señaló que el proceso deviene de una contravención migratoria *“no de una infracción penal común”*, en la que se resolvió deportar al accionante por su condición migratoria irregular. Así, determinó que el proceso en cuestión es *“un proceso administrativo de deportación en donde debe observarse las disposiciones de la Ley de Migración por ser ley especial para estos casos, por lo que de ninguna manera su situación jurídica corresponde a la de un delito común”*.

48. Más adelante, la Sala Penal refirió que el accionante fue sentenciado a 10 meses de privación de la libertad *“por drogas”* incurriendo en una causal para ser deportado (art. 19.3 Ley de Migración) y que, por esta razón, se declaró que el accionante estaba irregularmente en el país. Posteriormente, la Sala Penal, explicó que la deportación es un proceso administrativo o judicial para el cual se califica como legal o ilegal la estancia de una persona en un Estado y se le obliga a salir del mismo. Finalmente, la Sala Penal concluyó que:

“la restricción de ingreso o salida de un país de un extranjero, es totalmente procedente cuando estas restricciones se encuentran expresamente definidas en la normativa interna, en nuestro caso se encuentran determinadas en la Ley de Migración y al constatarse que el recurrente contravino lo previsto en el Art. 19 de la Ley de Migración y al no haber regularizado el accionante su situación de permanencia legal en el país y al haber sido inadmitida a trámite su solicitud de refugio (fs.22), la normativa interna permite la deportación del recurrente a su país de origen para lo cual se ha diseñado un procedimiento establecido en la ley, mismo que se ha cumplido cabalmente. Resolución de deportación que deberá ser ejecutada por los agentes de policía una vez que la misma se encuentre ejecutoriada [...]”.

49. De lo anterior, se observa que la decisión de la Sala Penal se fundamentó en que la

¹⁴ La sentencia señala que estos eventos son: *“1) Siempre que la vulneración de la libertad se produzca por orden arbitraria de autoridad pública o cualquier persona. 2) Cuando la persona se encuentre ilegalmente privada de la libertad por vencimiento de los términos legales respectivos; 3) Por la utilización de vías de hecho para transigir de forma ilegítima la libertad”.*

deportación del accionante se encontraba, a su decir, conforme a la normativa legal prevista para el efecto en la Ley de Migración. Por consiguiente, se advierte que en su análisis constitucional la sentencia, en principio, enuncia las normas en las que se basó para adoptar la decisión, en particular las normas del proceso de deportación prescritas en la Ley de Migración e instrumentos internacionales de derechos humanos¹⁵ y que también explicó su aplicación a los hechos del caso concreto al señalar que era procedente ordenar la deportación del accionante.

50. Ahora bien, este Organismo Constitucional verifica que si bien la sentencia señala que entró a “*verificar si la permanencia del accionante en el Albergue “Hotel Carrión” hasta que se ejecute la orden de deportación es ilegal, ilegítima o arbitraria*”, esto no ocurre, toda vez que las premisas en las que se sustenta para resolver la demanda se refieren a que en la tramitación del proceso de deportación se respetó el proceso previsto para el efecto en la Ley de Migración, sin hacer ninguna referencia a si la privación de la libertad del accionante en el albergue era una privación de libertad, y de serlo, si su permanencia fue ilegal, arbitraria o ilegítima.

51. Lo anterior, deja en evidencia que la judicatura accionada, al centrarse exclusivamente en el control de legalidad del proceso de deportación, omitió por completo efectuar un pronunciamiento sobre la potencial vulneración de derechos constitucionales como corresponde en una garantía jurisdiccional, concretamente en el caso del hábeas corpus, de si la privación de la libertad del accionante en el albergue “Hotel Carrión” fue ilegal, arbitraria o ilegítima.

52. Al tratarse de una acción de *hábeas corpus*, la motivación de los fallos por parte de los operadores de justicia, exige un estudio acorde a su objeto y naturaleza, mismo que se encuentra establecido en la CRE, la LOGJCC y desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Para tal efecto, al momento de dictar sentencia las y los jueces deben considerar, al menos, los siguientes parámetros:

i. *Análisis integral*.- cuando sea alegado o cuando las circunstancias lo requieran— las y los jueces deberán analizar: (i) la totalidad de la detención, (ii) las condiciones actuales en las cuales se encuentra la persona privada de libertad y (iii) y el contexto de la persona, en relación a si la persona pertenece a un grupo de atención prioritaria. En este sentido, dado que una medida de privación de libertad, que en un inicio era constitucional, podría convertirse en ilegal, arbitraria o ilegítima o ser implementada en condiciones que amenacen o violen los derechos a la vida o integridad de la persona, las y los jueces que conocen este tipo de acciones se encuentran obligados a verificar, en todo momento, que la detención no se haya tornado en arbitraria, ni derivada de una orden de detención ilegal¹⁶.

¹⁵ Al respecto, la judicatura en la sentencia impugnada citó decisiones de la Corte IDH y Observaciones del Comité de Derechos Humanos que se refieren a la restricción del derecho a la libre circulación y residencia, dentro de éstas destacan: Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, 31 de agosto de 2004 y Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 27 de 02 de noviembre de 1999.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 207-11-JH/20 de 22 de julio de 2020, párr. 32.

ii. *Respuesta a las pretensiones relevantes.*- De igual forma, al momento en que las y los administradores de justicia motiven sus decisiones, estas deben responder a todas las pretensiones relevantes¹⁷ expuestas en la demanda y/o audiencia o que sean identificables del relato del accionante de acuerdo al objeto y naturaleza de la acción de hábeas corpus. En particular, se debe brindar una respuesta sobre las violaciones a derechos invocadas y a las reparaciones integrales que soliciten los accionantes. Así, estas pueden referirse, entre otros, a que se ordene su libertad considerando si esta es ilegal, arbitraria o ilegítima¹⁸, se dicten medidas para proteger su vida, salud¹⁹ o integridad²⁰ personal durante la privación de la libertad, sea esta en un centro de privación de la libertad, llevada a cabo por parte de particulares²¹ o en cualquier otro lugar donde la libertad de la persona se encuentre sustancialmente restringida sin que dicho lugar se califique necesariamente como un centro de detención²².

53. Por lo expuesto, en el caso bajo análisis, ante la falta de pronunciamiento sobre el argumento principal y objeto mismo de la acción, es decir la supuesta ilegalidad, ilegitimidad y arbitrariedad de la detención del accionante en el denominado “*Albergue Hotel Carrión*”, la motivación de la decisión dictada por la Sala Provincial no cumple con los parámetros mínimos establecidos en la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte Constitucional.

V. Procedencia del examen de mérito

5.1. Verificación del cumplimiento de los requisitos de examen de mérito

54. Una vez que esta Corte ha verificado vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia impugnada, corresponde verificar si procede el examen de mérito de la causa.

55. Esta Magistratura ha determinado que, en ciertos casos, excepcionalmente y de oficio, podrá entrar a examinar la situación de fondo decidida por las y los jueces de instancia dentro de una garantía jurisdiccional y con ello analizar posibles vulneraciones a derechos constitucionales incurridas por particulares o autoridades no judiciales,²³ siempre que concurren los siguientes requisitos: **(i)** que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otro derecho de las partes en la sentencia impugnada; **(ii)** que *prima facie* los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 565-16-EP/21 de 03 de febrero de 2021, párr. 29.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 207-11-JH/20 de 22 de julio de 2020, párr. 83 (1).

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 209-15-JH/19 de 12 de noviembre de 2019.

²⁰ Respecto a la protección de la integridad personal y vida en centros de privación de la libertad, véase el caso 365-18-JH.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 166-12-JH/20 de 08 de enero de 2020.

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 97

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 50 y sentencia 1973-14-EP/20 de 21 de octubre de 2020, párr. 21.

inferiores; **(iii)** que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y **(iv)** que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo²⁴.

56. En el caso sujeto a análisis, se cumple con el requisito **(i)** pues en la sección cuarta de esta decisión se verificó que la judicatura accionada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Se cumple el requisito **(ii)** dado que se determinó que la judicatura accionada no analizó la situación de la privación de la libertad del accionante, por lo que a *prima facie*, se podría haber vulnerado el derecho a la libertad personal del accionante. Se cumple también con el presupuesto **(iii)** pues se ha verificado que el caso no ha sido seleccionado por esta Corte para su revisión.

57. Respecto al **(iv)** requisito, este se cumple porque de los hechos del caso y de la audiencia celebrada ante este Organismo, se desprende el criterio de *gravedad* por tratarse de una persona en situación de movilidad humana y por tanto sujeto de atención prioritaria, a la que no se le habría reparado oportunamente las violaciones a sus derechos.

58. Además, el caso se encuentra revestido de *relevancia nacional* por cuanto este no constituye un hecho aislado, sino que es parte de un problema estructural que perjudicó, en su momento, a varias personas en movilidad humana.²⁵ Finalmente, respecto a éste último criterio, esta Corte Constitucional evidencia que los hechos que se desprenden del caso concreto, corresponden a una problemática que se mantiene en la actualidad, relacionada con los procesos de deportación de personas en condición de movilidad humana, así como una presunta criminalización de la migración.

59. Por ende, en el presente caso es procedente el examen de mérito y se plantea el siguiente problema jurídico:

5.2 ¿La detención del accionante en el albergue “Hotel Carrión” puede considerarse una forma de detención? Y de ser el caso ¿esta fue ilegal, arbitraria o ilegítima?

60. El artículo 89 de la CRE y el 43 de la LOGJCC establecen que el objeto de la acción de hábeas corpus es recuperar la libertad de quien se encuentre privado de ella de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, por orden de autoridad pública o de cualquier persona, así como proteger la vida y la integridad física de las personas privadas de libertad²⁶.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

²⁵ Comité Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observaciones Finales sobre el Tercer Informe Periódico en Ecuador (05 de octubre de 2017), párr. 21.

²⁶ Véase también los artículos 7 (6) de la Convención Americana de Derechos Humanos, 9(4) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 25 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del

61. Los derechos que protege la acción de hábeas corpus no deben ser comprendidos como compartimentos estancos, sino que, en virtud del principio de interdependencia de los derechos, la vida, la libertad y la integridad personal -dentro de la cual se establece que procede expresamente frente a la tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, la incomunicación u otros tratamientos vejatorios que atenten contra la dignidad humana²⁷- también se encuentran protegidos por esta garantía. Incluso el derecho a la salud encuentra protección en situaciones en las que no se haya brindado a una protección a las personas privadas de la libertad²⁸.

62. Además, esta Corte ha señalado que esta garantía jurisdiccional tiene un componente eminentemente conectado a la dignidad humana, pues su razón de ser es la defensa de dos de los valores que más resguardan el libre desarrollo de la personalidad y el proyecto de vida de las personas, como son la integridad y libertad individual, ya que nadie puede verse expuesto a vejaciones y violaciones de estos derechos²⁹.

63. El derecho a la libertad personal se encuentra consagrado de forma amplia en el artículo 66 de la CRE incluyendo una lista no taxativa de escenarios y situaciones en los que se permite el ejercicio positivo de la libertad a las personas y un límite para injerencias arbitrarias a este derecho. El derecho a la libertad es uno de los principales cimientos del estado constitucional de justicia y derechos y es uno de los pilares fundamentales para la salvaguarda de la democracia y el respeto de otros derechos humanos.

64. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”), en su artículo 7, respecto a las garantías básicas para salvaguardar la libertad personal, prescribe:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio”.

65. En concordancia, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra el derecho a la libertad y a la seguridad personales:

Hombre. Además, el artículo 43 de la LOGJCC establece presupuestos ejemplificativos en los que aplica la acción de hábeas corpus.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia 365-18-JH y Acumulados.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia 017-18-SEP-CC de 10 de enero de 2018 y sentencia 209-15-JH de 12 de noviembre de 2018.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia 8-12-JH/20 de 12 de agosto de 2020, párr.11

*“1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.
2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.
4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.
5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación”.*

66. En consideración de lo anterior, cabe destacar que el derecho a la libertad personal no es un derecho absoluto y puede ser restringido con la observancia de las disposiciones contenidas en el bloque de constitucionalidad y la ley. En este sentido, la Corte IDH ha señalado que su restricción en casos específicos se encuentra supeditada a la estricta observancia de las causas y las condiciones fijadas de antemano por la Constitución y las leyes dictadas conforme a la misma carta constitucional (material) y con sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en las mismas (aspecto formal)³⁰.

67. Así, todo proceso de privación de la libertad debe efectuarse con estricto apego a la CRE, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley, caso contrario esta privación puede tornarse en ilegal, arbitraria e ilegítima y, consecuentemente, devenir en una vulneración del derecho a la libertad personal. Al respecto, esta Corte ha determinado que una privación de la libertad es:

- a. Ilegal:** *“cuando una detención o privación de libertad es ejecutada en contravención a los mandatos expresos de las normas que componen el ordenamiento jurídico, ya sea en el aspecto material o formal. En el aspecto material, la detención debe haberse realizado en estricto apego a las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley y la privación de la libertad debe mantenerse exclusivamente hasta los límites temporales fijados por la legislación. En el aspecto formal, la detención y posterior privación de la libertad debe realizarse en cumplimiento del procedimiento objetivamente definido por la ley”.*

³⁰ Corte IDH. Caso Gangaram Panday vs. Surinam, sentencia de 21 de enero de 1994, párr. 47; Caso Montesinos Mejía vs. Ecuador, sentencia de 25 de febrero de 2020, párr. 94 y; Sentencia Azul Rojas Marín y otros vs. Perú, 12 de marzo de 2020, párr. 110.

- b. Arbitraria:** cuando “se ha realizado utilizando causas y métodos que puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos humanos del individuo, aunque se haya realizado en cumplimiento de las normas legales”³¹.

68. En el caso bajo análisis, se verifican los siguientes hechos probados: **(i)** que el accionante cumplió una pena privativa de libertad de 10 meses por tenencia ilícita de estupefacientes³²; **(ii)** que una vez cumplida la pena de libertad se inició un proceso de deportación en su contra en aplicación del artículo 19 numeral 3 de la Ley de Migración³³; **(iii)** que con fecha 29 de marzo de 2016 el juez de la Unidad Judicial Penal dispuso la deportación del accionante; **(iv)** que el juez del proceso de deportación dispuso que mientras se realizan los trámites de deportación el accionante deberá permanecer en el albergue “Hotel Carrión” en Quito bajo la responsabilidad de la Policía de Migración; y **(v)** que el accionante solicitó que se sustituya la medida de privación de la libertad en virtud de que fue privado de la libertad - indefinidamente- en el albergue “Hotel Carrión” hasta que se ejecute su deportación y, conforme antecedentes del caso, esta petición fue negada bajo el argumento de que el accionante “no se encuentra privado de su libertad como lo refiere en su escrito [...]”.

69. Con base en estos antecedentes, la primera cuestión a dilucidar es si el accionante se encontraba o no privado de su libertad en el denominado albergue “Hotel Carrión”.

Sobre el albergue “Hotel Carrión” y su permanencia en el mismo

70. A fojas 103 del expediente constitucional consta el testimonio del accionante en el que manifestó que “se encontró privado de la libertad en el “Hotel Carrión” desde hace más de 6 meses [...] que durante las audiencias de deportación nunca tuve acceso a un traductor y además que agentes de la policía me decían que solamente tengo que decir si, si a todo lo que me pregunten”. Que además, siempre estuvo vigilado por agentes de la policía nacional y “que en varias ocasiones he sufrido desmayos y en esos casos llaman a la ambulancia pero no me pueden dar medicamentos si no tengo dinero”.

71. Respecto a la naturaleza del denominado albergue “Hotel Carrión” el Ministerio de Gobierno, en respuesta al pedido de información de la Corte, indicó que:

“El Centro de Acogida Temporal antes mencionado, denominado “Hotel Carrión”, era un lugar de estancia temporal para aquellos ciudadano/as extranjeros/as, que tenían una resolución de deportación emitida por autoridad competente, por haber incurrido en las causales de deportación establecidas en la Ley de Migración, mientras se llevaban a cabo los procesos administrativos de deportación, con el propósito de garantizar el respeto a las normas nacionales e internacionales de Derechos Humanos

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 207-11-JH, 22 de julio de 202, párr. 83 (1 y 2).

³² Fs. 52 del expediente constitucional.

³³ Ley de Migración, “Art. 19.- El Ministro de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades por conducto del Servicio de Migración de la Policía Nacional procederá a deportar a todo extranjero sujeto al fuero territorial que permaneciere en el país comprendido en los siguientes casos: III.- Quien hubiera sido condenado en el Ecuador por delito tipificado en las leyes penales de la República, después de ejecutoriada la sentencia, cumplida la pena u obtenido el indulto; y, [...]”

y el cumplimiento al debido proceso”³⁴.

72. De igual forma, este Organismo Constitucional ha verificado que diversas Organizaciones de la Sociedad Civil presentaron informes³⁵ con ocasión de las Observaciones Finales del Comité de los Trabajadores Migratorios del año 2017, en los que enfatizaron criterios respecto a la naturaleza de dicho establecimiento. En el informe de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo se indicó que el centro empezó a operar el 12 de enero de 2013 y que estaba bajo el control del Ministerio del Interior (actualmente Ministerio de Gobierno)³⁶.

73. Por su parte, el informe de la Coalición por las Migraciones y el Refugio (“CMR”) precisó que en la práctica “[...] es un hotel privado convertido en centro de privación de libertad indefinida para personas migrantes en situación irregular que se encuentran en procesos de deportación. Este lugar se encuentra custodiado por la Policía Nacional y depende del Ministerio del Interior”³⁷ y que: “[...] a pesar de que las autoridades han posicionado a este lugar como un aparente centro de acogida, en la práctica es un centro de privación de libertad en donde las personas pueden ser física y mentalmente agredidas. A pesar de que se ha solicitado la reglamentación o normativa que regula este lugar, tampoco ha sido proporcionada por parte del Ministerio del Interior”³⁸.

74. Para justificar que es un centro de privación de la libertad, la CMR manifestó que:

“[...] en este lugar el acceso es restringido, no se permite el acceso de ONG de derechos humanos y en reiteradas ocasiones se ha impedido de manera arbitraria el acceso a abogados/as encargados de la defensa de las personas migrantes.

Se conoce que la detención en dicho lugar puede prolongarse indefinidamente hasta que la persona pueda ser deportada, razón por la que han existido casos que han permanecido por más de 4 meses detenidos en este lugar”³⁹

75. Llama también la atención de esta Corte el testimonio de varias personas retenidas en el albergue “Hotel Carrión” - recogido en dos informes de organizaciones de la

³⁴ Memorando N°. MDG-VDI-SDM-DCM-2021-0520-M# de fecha 07 de abril de 2021 emitido por el subsecretario de migración del Ministerio de Gobierno.

³⁵ En el proceso de elaboración de Observaciones Finales los diversos órganos de tratado de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas aceptan que diversas organizaciones de la sociedad civil presenten informes alternativos a los presentados por el Estado. El CTM solicitó al Estado ecuatoriano información sobre “las leyes y otras disposiciones existentes en relación con el funcionamiento del centro de acogida temporal Hotel Carrión y otras instalaciones utilizadas para la detención de trabajadores migratorios y/o de sus familiares”. CTM (2017), “Lista de cuestiones previa a la presentación del tercer informe periódico del Ecuador”, CMW/C/EQU/QPR/3.

³⁶ Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2017), “Deportación Arbitraria e ilegal de Ciudadanos/as Cubanos en Ecuador”, párr. 18.

³⁷ Coalición por las Migraciones y el Refugio (2017), “Temas y Preguntas para el III Examen del cumplimiento de la convención de naciones unidas de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares por parte del estado ecuatoriano”, pág. 12.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*

sociedad civil- quienes señalaron lo siguiente: “*Se llama hotel pero funciona como cárcel. Estamos encerrados en cuartos y tenemos horarios de salida al patio (hoy dos veces media hora)... hombres y mujeres (estamos) en pisos separados [...]*”⁴⁰. Este testimonio permite comprender que en dicho establecimiento las personas que tenían pendiente una deportación se encontraban bajo un régimen similar al de un centro de privación de la libertad en vista de que permanecen en habitaciones, a las que se les daba un uso similar al de una celda, y solo en ciertos momentos del día se les permite salir a un patio.

76. Ahora bien, una vez demarcada la naturaleza práctica de este establecimiento, es preciso establecer que el artículo 66 numeral 14 de la Constitución de la República reconoce “*el derecho a transitar libremente por el territorio y a escoger su residencia [...]*”. Y de forma más precisa, el artículo 16 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores y de sus familiares (en adelante, “CWM”, por sus siglas en inglés), establece como un estándar general que:

“1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad y la seguridad personales [...]”

*4. Los trabajadores migratorios y sus familiares **no serán sometidos, individual ni colectivamente, a detención o prisión arbitrarias**; no serán privados de su libertad, salvo por los motivos y de conformidad con los procedimientos que la ley establezca”* (el énfasis es propio).

77. Por otro lado, esta Corte Constitucional ha incorporado y señalado que los Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes establecen en su Principio No. 68 que, “*Ningún migrante debe ser arrestado, detenido o privado de libertad en forma arbitraria. Los Estados deben tomar medidas **para erradicar la detención de migrantes mediante leyes, políticas y prácticas públicas** [...]”* (el énfasis es propio).

78. De esta manera, los lugares donde se produce la detención migratoria suelen recibir distintas denominaciones, tales como alojamiento, centros de acogida, albergue, entre otras. En términos de la CIDH, la privación de libertad incluye:

*[...] cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o **administrativa o cualquier otra autoridad**, ya sea en una institución pública o privada, en la cual **no pueda disponer de su libertad ambulatoria.***

⁴⁰ Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2017), “Deportación Arbitraria e ilegal de Ciudadanos/as Cubanos en Ecuador”, párr. 16 y Red Internacional de Derechos Humanos (2017), “Informe Alternativo al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, párr. 44.

Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas⁵¹ (el énfasis es propio).

79. Así también, es preciso recordar que esta Corte Constitucional ha establecido que indistintamente de la denominación que se otorgue a la detención migratoria y del tipo de instalación física en la que se encuentre retenida la persona en situación de movilidad humana, toda medida que limite su libertad ambulatoria constituye una detención y, como tal, exige el cumplimiento y respeto de las garantías mínimas⁴¹ que se derivan del derecho a la libertad personal reconocidas tanto en la Constitución de la República como en los instrumentos internacionales⁴².

80. Es oportuno recordar que, en su jurisprudencia, esta Corte ha caracterizado que la privación de la libertad “[...] puede darse en cualquier lugar que conlleve que la persona, contra su voluntad, no pueda ejercer su libertad de movimiento. Estos lugares pueden ser por ejemplo, el propio domicilio, un hospital, un colegio, un lugar público”⁴³.

81. En esta misma línea, la sentencia del caso No. 159-11-JH/19 precisó que estos lugares - a pesar del nombre de hotel o albergue de acogida- son en realidad centros de privación de libertad si es que las personas no pueden ejercer su derecho a la libertad de movimiento y están bajo las órdenes de autoridades estatales, administrativas o judiciales⁴⁴, de ahí que dichos centros son prohibidos en el actual marco constitucional y legal⁴⁵.

82. Este Organismo concluye que el Hotel Carrión, a pesar de ser calificado como un albergue o un “lugar de estancia temporal”, conforme lo indicó el Ministerio de Gobierno, en realidad operaba como un centro de privación de libertad de personas migrantes en situación irregular, lo cual se encuentra prohibido por la Constitución. En consecuencia, el accionante sí se encontraba privado de su libertad.

83. Ahora sí, una vez comprobada la privación de libertad del accionante, corresponde a este Organismo examinar si la misma fue arbitraria, ilegal o ilegítima.

Sobre la orden de privación de la libertad del accionante

⁴¹ Corte Constitucional del Ecuador sentencia 159-11-JH/19, párr. 86.

⁴² Corte Constitucional del Ecuador sentencia 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020.

⁴³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 166-12-JH/20 de 08 de enero de 2020, párr. 37.

⁴⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 159-11-JH, 26 de noviembre de 2019 párr. 88.

⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 159-11-JH, 26 de noviembre de 2019, párr. 94.

84. La privación de libertad del accionante tiene como origen la resolución 29 de marzo de 2016, dentro del proceso de deportación, que en su parte resolutive dispuso:

“[...] ordenar la deportación del ciudadano de nacionalidad Azerbaiyán Huseynov Ilgar, a su país de origen debiendo oficiarse al señor Jefe de Migración para el cumplimiento de lo resuelto.- Mientras se realiza los trámites de deportación, se dispone que el ciudadano Huseynov Ilgar, permanezca en la casa de acogida, en el Hotel Carrión, bajo la responsabilidad de la Policía de Migración”.

85. Revisada la orden de deportación y los hechos del caso, se constata la existencia de dos problemas: **(i)** la inexistencia de una norma que sustente la privación de libertad en los casos de deportación; y **(ii)** que el accionante afrontó una privación de libertad indefinida.

86. Respecto del primer problema, es necesario dejar claro que de conformidad con el artículo 40 de la CRE, a las personas en movilidad humana *“No se [les] identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”*. Así mismo, la CIDH ha señalado que, *“los migrantes [...] no son criminales. El hecho de que un migrante se encuentre en situación irregular en un país [...] no lesiona bien jurídico fundamental alguno que requiera ser protegido a través del poder punitivo del Estado”*⁴⁶. En consecuencia, el incumplimiento de normas migratorias, que acarreen incluso la deportación de una persona, no constituyen un delito y por tanto ninguna persona puede ser sometida a sanciones penales por su condición de movilidad humana. Toda falta migratoria tendrá carácter administrativo exclusivamente⁴⁷.

87. Dicho esto, en el caso bajo análisis, una vez determinada la procedencia de la sanción administrativa de deportación, el juez determinó que hasta que se ejecute la deportación el accionante permanezca en el “Hotel Carrión” y, como ya quedó establecido, al ingresar a dicha “casa de acogida”, permaneció privado de su libertad.

88. El artículo 77 de la CRE en su numeral 1 prescribe que la privación de la libertad es una medida de última *ratio*⁴⁸, que en el caso penal tiene como fin asegurar la comparecencia del imputado al proceso cuando no se la pueda garantizar por otros medios. Por lo que, en este caso, al no tratarse de un delito y existir otros mecanismos para garantizar su presencia⁴⁹, no está justificada su adopción. El hecho de que esté pendiente el trámite de deportación, de ninguna forma, justifica la privación de libertad de una persona migrante.

⁴⁶ CIDH, Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr. 381.

⁴⁷ Véase sentencias: Corte Constitucional del Ecuador, sentencias 159-11-JH, 335-13-JP y 639-19-JP.

⁴⁸ *En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas: 1. La privación de la libertad no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso [...] (énfasis añadido).*

⁴⁹ Por ejemplo, el uso de dispositivos electrónicos, la presentación periódica de la persona en situación de movilidad humana, etc.

89. El Comité de los Trabajadores Migratorios ha considerado que las medidas que restrinjan la libertad personal deben:

“[...] tener carácter excepcional y estar basadas, en todos los casos, en evaluaciones exhaustivas e individuales en que se valore la necesidad y la idoneidad de cualquier tipo de restricción de la libertad, así como si dicha restricción es proporcional al fin perseguido. El principio de proporcionalidad exige a los Estados partes que procedan a la detención de los trabajadores migratorios únicamente como medida de último recurso y que den prioridad a alternativas menos coercitivas, especialmente medidas no privativas de libertad, cuando estas basten para lograr el fin que se persiga. En cualquier caso deberá aplicarse la medida menos restrictiva e intrusiva posible a cada caso concreto”⁵⁰.

90. Así las cosas, con base a los hechos del caso, se concluye que al ser la detención una forma de criminalizar la migración, esta se encuentra prohibida por el artículo 40 de CRE⁵¹. La privación de libertad, como medida cautelar, sólo procede en procesos penales (no administrativos como la deportación o sanciones por la condición migratoria) y bajo estricto cumplimiento de las normas constitucionales y legales. De modo que, lo que procedía era la imposición de una medida no privativa de libertad que asegure la ejecución de la orden de deportación sin afectar los derechos constitucionales del accionante y que el procedimiento se ejecute de modo eficiente y dentro de un tiempo prudencial para garantizar su efectividad.

91. En consecuencia, dado que la propia CRE prohíbe la detención con fines migratorios⁵² y al no existir una orden de privación de libertad que cumpla con los requisitos legales (art. 45.2.c LOGJCC), es decir un “mandato escrito y motivado de juez competente” (art. 43.1 LOGJCC), se verifica que la privación de libertad del accionante fue ilegal y arbitraria.

92. Adicionalmente, como ya se anunció, esta privación de libertad tuvo un agravante: se tornó en indefinida. Del expediente, esta Corte ha verificado que la deportación del accionante no logró ejecutarse por parte de las autoridades migratorias.

93. A fojas 24 y 25 del expediente constitucional se observa el informe presentado por la Defensoría del Pueblo, donde destaca lo suscrito por el capitán de Policía José Luis Caiza Coello:

⁵⁰ Comité de Trabajadores Migratorios. Observación general N° 1 sobre los trabajadores domésticos migratorios, 2010, párr. 26.

⁵¹ Al respecto este Organismo ha determinado que el artículo 40 de la CRE “prohíbe tanto la discriminación por la consideración migratoria en cuanto a la identificación y trato, como también la criminalización de las personas por su situación migratoria”. Ver Corte Constitucional, sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 116.

⁵² Al respecto, esta Corte ha establecido en la sentencia 207-11-JH/20 que una decisión es arbitraria cuando “los solicitantes de asilo, inmigrantes o refugiados son objeto de detención administrativa prolongada sin posibilidad de examen o recurso administrativo o judicial o existe el riesgo de devolución al país donde temen persecución o donde peligre su vida, libertad o integridad”.

“[...] ha sido imposible su deportación, pese haber tomado contacto con el gobierno de España, vía correo electrónico con fecha 05 de septiembre del 2016, a las 12H16, le contesta Patricia Cisneros, Auxiliar administrativo, que “NOSOTROS NO REPRESENTAMOS (Sic) ASERBAIYAN, desconocemos quien tenga la representación de dicho país.”; siendo esta la razón para que el accionado pasivo en esta audiencia haya manifestado la IMPOSIBILIDAD de poder deportarle al señor ILGAR HUSEYNOV [...] (la mayúscula corresponde al original). (sic)

94. Producto de ello, la Defensoría del Pueblo, a través del abogado Alejandro Vascones Valdés presentó una segunda acción de hábeas corpus el 18 de enero de 2017⁵³ alegando que la privación de la libertad era ilegal, arbitraria e ilegítima al haberse extendido indefinidamente. En dicha acción, el 27 de enero de 2017, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito aceptó la acción de hábeas corpus y dispuso *“su inmediata libertad, para el efecto ofíciase a los accionados, haciéndole conocer de esta sentencia, así como al Jefe Provincial de Migración de Pichincha, para el efecto de su cumplimiento a quien además se le dispone continúe con el trámite de deportación”*.

95. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional encuentra que la detención arbitraria e ilegal dispuesta en el caso de la deportación del accionante provocó, a su vez, que permanezca privado de su libertad de manera indefinida, agravando aún más la vulneración de su derecho a la libertad personal. En consecuencia, se hace un llamado de atención a los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha: Miguel Ángel Narvaez Carvajal, Carlos Alberto Figueroa Aguirre y Juan Carlos Mariño Bustamante; así como a los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito: Milton Ivan Moroto Sánchez, Elisabeth Padilla Martínez y Olga Azucena Ruiz Russo.

VI. Reparación integral

96. La CRE, en su artículo 86 (3), establece que de existir una violación de derechos constitucionales se procederá a la reparación integral. Al respecto esta Corte ha establecido, en varias ocasiones, que dicha reparación debe ser adecuada y acorde a las circunstancias de cada caso concreto.

97. Lastimosamente, en este caso, por el tiempo transcurrido, se ha verificado que mediante una segunda acción de hábeas corpus el accionante pudo recobrar su libertad y -según informe del Ministerio de Relaciones Exteriores- en diciembre de 2017, salió del país con destino a Ucrania.⁵⁴ En función de lo anterior, dado que el accionante ya no se encuentra en el país, no es posible efectuar una reparación hacia él y corresponde únicamente establecer medidas de no repetición para garantizar que este tipo de vulneraciones no vuelvan a ocurrir.

⁵³ El proceso judicial fue signado con el No. 17250-2017-00006.

⁵⁴ Fs. 148 expediente constitucional.

VII. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección.
2. Declarar que la sentencia dictada el 06 de octubre de 2016, por la Sala Penal vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación consagrado en los artículos 76 numeral 7 literal l) de la CRE.
3. Declarar que la orden de privación de la libertad respecto del señor Ilgar Huseinov fue ilegal y arbitraria, vulnerando su derecho a la libertad personal.
4. Como medidas de satisfacción se dispone:
 - a) Dejar sin efecto la sentencia dictada el 06 de octubre de 2016 por la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha.
 - b) Dictar esta sentencia de mérito como garantía misma de reparación.
 - c) Como garantía de no repetición se ordena al Consejo de la Judicatura:
 - i) Publicar la presente sentencia en la parte principal de su página web institucional por un plazo de 3 meses. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, los responsables del departamento de tecnología y comunicación del Consejo de la Judicatura deberán remitir a esta Corte, inmediatamente después de fenecido el plazo, la constancia de la publicación en el banner principal del portal web de la institución y un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log) del que se advierta que efectivamente se publicó de manera ininterrumpida en su sitio web la presente sentencia.
 - ii) Difundir esta sentencia por correo electrónico a todos los jueces y juezas que conocen garantías jurisdiccionales. Para efectos de la verificación de su cumplimiento, los responsables del departamento de tecnología y comunicación del Consejo de la Judicatura deberán presentar constancia de su envío en el término de 10 días contados desde la notificación de esta sentencia.
5. Como garantías de no repetición se ordena al Consejo de la Judicatura:
 - i) Que se incluya el contenido de esta sentencia en los programas de capacitación de las y los jueces que conocen garantías jurisdiccionales a cargo de la Escuela de la Función Judicial. Para justificar el cumplimiento de esta medida, el Consejo de la Judicatura deberá presentar constancia del

contenido de los programas de capacitación, que se imparte por intermedio de la Escuela de la Función Judicial en el término de 3 meses contados desde la notificación de esta sentencia.

- ii) Hacer un llamado de atención a los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha: Miguel Ángel Narvaez Carvajal, Carlos Alberto Figueroa Aguirre y Juan Carlos Mariño Bustamante; así como a los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito: Milton Ivan Moroto Sánchez, Elisabeth Padilla Martínez y Olga Azucena Ruiz Russo.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.02
15:21:39 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 2533-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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.