

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

COORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

273-19-JP/22 En el Caso No. 273-19-JP Confírmense las sentencias emitidas por el Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro de la provincia de Sucumbíos y la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, que declararon la vulneración de los derechos a la consulta previa, a la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio, así como las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia de apelación...	2
245-15-EP/22 En el Caso No. 245-15-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada el 09 de enero de 2015 por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí; debido a que la misma vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación	47
7-17-IN y acumulados/22 En el Caso No. 7-17-IN y acumulados Deséchense las acciones públicas de inconstitucionalidad No. 2-17-IN, 7-17-IN; y, 9-17-IN.	80



Sentencia No. 273-19-JP/22
(Consulta previa en la comunidad A'I Cofán de Sinangoe)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 27 de enero de 2022

CASO No. 273-19-JP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional revisa la sentencia que resolvió aceptar la acción de protección presentada por la Defensoría del Pueblo y por el presidente de la Comunidad A'I Cofán de Sinangoe debido al otorgamiento de 20 concesiones mineras y por encontrarse en trámite 32 concesiones alrededor de los ríos Chingual y Cofanes, generando impacto también en el río Aguarico. La Corte ratifica las sentencias dictadas en el marco del proceso de origen y las medidas de reparación ordenadas.

- I. Procedimiento ante la Corte Constitucional
- II. Competencia
- III. Hechos del caso
- IV. Hechos del caso
- V. Antecedentes de la acción de protección
- VI. Fundamentos de las partes procesales
 - 6.1. Legitimados activos en la acción de protección
 - 6.2. Legitimados pasivos en la acción de origen
- VII. Sentencias del proceso originario
 - 7.1. Sentencia dictada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro
 - 7.2. Sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos
- VIII. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional
 - Análisis constitucional
 - i) Sobre la importancia del territorio para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas:
 - ii) Sobre el derecho a la consulta previa
 - iii) Sobre los derechos de la naturaleza y al medio ambiente sano y equilibrado
 - iv) Minería ilegal y sus implicaciones para los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

IX. Decisión

I. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. El 21 de octubre de 2019, la Sala de Selección de la Corte Constitucional resolvió seleccionar el caso para el desarrollo de jurisprudencia de la Corte¹.
2. El 04 de diciembre de 2019, se efectuó el sorteo de rigor y la sustanciación del presente caso correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 09 de noviembre de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes procesales a una audiencia pública, que se llevó a cabo por vía telemática e *in situ* en la comunidad Sinangoe el 15 de noviembre de 2021 a las 09h00. A la audiencia comparecieron: **Legitimado activo:** intervino la Asamblea de la Comunidad A'I Cofán de Sinangoe, a través de varios delegados designados en consenso de la comunidad. **Legitimados pasivos:** comparecieron *in situ* los abogados Eduardo Chang (director jurídico) y Héctor Darío Borja (director de patrocinio) en representación del Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables. Vía telemática comparecieron la abogada Nathalie Bedón Estrella, en patrocinio del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; la abogada Paula Valverde, en patrocinio de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables; y, la Dra. Karola Samaniego por parte de la Procuraduría General del Estado. **En calidad de amicus curiae,** comparecieron *in situ:* Nemonte Nenquimo del Consejo de Coordinación de la Nacionalidad Waorani del Ecuador-CONCONAWEP; Wiña Boyotai Omaca, del pueblo Waorani Kiwaro; Pegonka Tañe, del pueblo Waorani Teweno; Nihua Enqueri, del pueblo Waorani Kenaweno; Oswando Nenquimo, de Waorani Resistencia; Tupak Amaru Viteri, del pueblo Kichwa Sarayaku; Josefina Tunki, de la nacionalidad Shuar; Severino Sharupi, de la Federación Nacional Shuar; Katy Machoa, del pueblo Kichwa Amazónico; Justino Piaguage, presidente de la nacionalidad Secoya-Siecopai; Lineth Calapucha Cerda, de PAKKIRU; Darío Iza, presidente del pueblo Kitu-Kara; Diana Calle, del colectivo de mujeres Sinchi Warmi; Mario Erazo y Alonso Aguinda, del centro Wisuya; Mariano Gualinga, presidente de la Nacionalidad Sápara; Cristián Aguinda, del pueblo Kichwa Santa Clara-Piatua; Fabiola Vargas, de la Fundación Alianza CEIBO; Marlon Vargas, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE); Leonidas Iza, Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

¹ La Sala de Selección se encontraba conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes. En el auto de selección se indicó que la selección responde a los siguientes criterios: (i) la gravedad del asunto, (ii) novedad del caso e inexistencia de precedentes jurisprudenciales y (iii) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia. De igual modo, se precisó que la identificación preliminar de dichos criterios no excluye a otros que sean identificados en la selección del caso.

4. Además se presentaron distintos *amici curiae* por parte de: Leonidas Iza Salazar, en calidad de presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE; Marlon Richard Vargas Santi, en calidad de presidente de la CONFENIAE; Tupac Amaru Viteri Gualinga, en calidad de presidente del Pueblo Kichwa Sarayaku; José María Gualinga, en calidad de ex presidente del Pueblo Kichwa Sarayaku; Francis Andrade Navarrete, en calidad de abogada del Consejo de Coordinación de la Nacionalidad Waorani de Pastaza; Severino Sharupi, en calidad de presidente de la Federación de la Nación Shuar; Mariano Gualinga, en calidad de representante Nación Sápára del Ecuador; niños de la comunidad Cofán de Sinangoe; Inés Nenquimo Pauchi, en calidad de coordinadora general del Consejo de Coordinación de Nacionalidad Waorani, Memo Yahuiga Ahua Api, defensor y guardián del territorio Wuaorani; Ángel Piaguague Lucinante, en calidad de líder de la comunidad Secoya-Siekopai; María Caballero Dávalos, representante de la Federación de Mujeres de Sucumbíos; Lineth Calapucha Cerda, representante de Pastaza Kikin Kichwa Runakuna; Lisbeth Alexandra Nárvaes Umenda, guardia Indígena de la comunidad Cofán de Sinangoe; Diego Quenama Umenda, en calidad de guardia indígena de la comunidad Cofán de Sinangoe; Justino Piaguage, líder y dirigente de la Nacionalidad Siekopai; y, Oswando Nenquimo, líder de la nacionalidad Waorani. Así también se presentaron *amici curiae* por parte de Pegonka Tañi Quento, anciana de la comunidad Teweno; Huiña Boyotai Omaka, anciana comunidad Teweno; Pikenani Nihua Enqueri, en calidad de guardia y anciano de la comunidad Pikenani; Nixón Danny Andy Narváez, en calidad de coordinador de la Guardia Indígena Cofán de Sinangoe; Marcelo Unkuch, en representación del Pueblo Shuar Arutam; James Amaya, en calidad de profesor, Mario Alberto Erazo y Alonso Eduardo Aguinda, en sus calidades de dirigente y representante de la Comunidad San José de Wisuya-Sucumbíos; Eduardo Andrés González Osorio, en calidad de gerente general y representante legal de Compañía MINEXPLOR S.A.; Silvia Ramírez, abogada experta en derecho de los pueblos indígenas; Roo Vandergrift, experto en biodiversidad y ecología; Ivett Vallejo, docente de FLACSO experto en conflictos socioambientales; Jaime Eduardo Gajardo Falcón; abogado de la República de Chile; Upasana Khatri-Chhetri, en calidad de abogada de CEJIL; Fernanda Doz Costa, en calidad de directora de Amnistía Internacional Américas; Nancy Yáñez, en calidad de directora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile; Esperanza Martínez y Alexandra Almeida, en representación de Acción Ecológica; José Adalberto Jiménez Mendoza, obispo de Orellana; José Valenzuela Rosero, en calidad de abogado del Centro de Derechos Humanos de la PUCE; Juan Morán Sáez, experto en modificaciones antrópicas de cuencas amazónicas; Marcelo Mena, en calidad de abogado experto en derechos colectivos; Verónica Potes, abogada y profesora universitaria con estudios y experiencia en evolución normativa de consulta previa; Vivian Idrovo, abogada en calidad de coordinadora de la Alianza de Organizaciones por los DD.HH. Ecuador; Aquiles Hervas, abogado del Grupo de investigación Pluralismo Jurídico; Darío Iza Pilaquinga, en calidad de presidente del Pueblo Kitu-Kara; Ramiro Aguilar Villamarín, antropólogo; Nicolás Mainville, biólogo en Ciencias Ambientales en la Amazonía; Luis Xavier Solis Tenesaca, en calidad de asesor jurídico de la Fundación Alejandro Labaka; José Ortiz y Benjamín Michael Mace, en sus calidades de abogado y presidente de la Cámara de Minería del Ecuador, respectivamente; Sofía Jarrín Hidalgo, en calidad de asesora de Amazon Watch-Ecuador; Mishelle Calle Sánchez, experta en derechos

colectivos y difusos de comunidades indígenas; David Cordero Heredia, Miembro de EUNOMIA Buró de Derecho Público Internacional; Gustavo Redín Guerrero, en su calidad de Presidente de CEDENMA; Mauricio Reyes, como coordinador de la Red de Jóvenes del Chocó Andino; Rosa María Mateus Parra, abogada defensora de DD.HH en calidad de coordinadora del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; Elisa Levy, bióloga en calidad de coordinadora de investigación de la Estación Científica Los Cedros; Daniel Cerqueira (Oficial de Programa Senior) y Katya Salazar (Directora Ejecutiva) de la Fundación para el Debido Proceso; Nivaldo Orlando Yiyoguaje Quenama, en su calidad de representante de la Nacionalidad Originaria Kofan del Ecuador; Viviana Krsticevic, directora ejecutiva del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional; Laura María Montaña García y Paula Villa Vélez, como representantes de la Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos; Christian Aguinda Pilla, en su calidad de presidente del Pueblo de la Nacionalidad Kichwa. cantón Santa Clara (PONAKICSC); Roberto Narváez, perito antropólogo; Diego Corral, abogado; Esteban Morales; Ricardo Hernández, abogado; Jenny Quiroz, en su calidad de coordinadora jurídica de la Empresa Nacional Minera-ENAMI EP ECUADOR; Fred Larreátegui, abogado; Olga Nataly Torres Guzmán, economista; Fernando Bastias Robayo, en su calidad de director de la Clínica Jurídica del CPDDH-Guayaquil; Adriana Rodríguez Caguana, abogada; Paúl Gualotuña, en defensa de la Zona de Intag-Cotacachi; Paola Maldonado Tobar, geógrafa de la Fundación ALDEA; Humberto Freire y otros, miembros del Colectivo Geografía Crítica del Ecuador; Carlos Mazabanda, miembro de Amazon Watch; Yasmin Calva González, en su calidad de abogado y miembro del Proyecto Socioambiental Dulcepamba; David Alejandro Suárez Changuán, en su calidad de coordinador general del Programa Global de Consentimiento Previo, Libre e Informado; Manuela Picq, docente investigadora de la Universidad San Francisco de Quito; Andrea Soledad Cucalón Romero, médico en formación; Katy Jacqueline Betancourt Machoa, psicóloga comunitaria; André Rangel, en calidad de Secretariado Internacional-Encargado de Campañas (Amnistía Internacional); y, David Parra Puente, ecologista.

5. El 13 de enero de 2022, la Tercera Sala de Revisión de la Corte Constitucional, aprobó por unanimidad el proyecto presentado por la jueza ponente.

II. Competencia

6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la CRE, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.
7. Esta Corte ha determinado que los términos previstos en el artículo 25 numerales 6 y 8 de la LOGJCC son inaplicables cuando evidencia que existe una vulneración de

derechos constitucionales, el daño subsiste y no ha sido adecuadamente reparado². Con el propósito de cumplir el fin de la facultad de revisión de sentencias y así desarrollar los derechos y las garantías constitucionales, esta Corte considera además que los términos tampoco son aplicables cuando la Corte observe *a priori* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecten derechos de las partes y deba ser corregida por la Corte Constitucional. Esto debido a que la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales anula el objetivo de las mismas, el diseño procesal constitucional y ordinario, así como su eficacia. Adicionalmente, con el objetivo de precautelar los derechos de todas las partes procesales que intervinieron en la causa seleccionada para revisión, la jueza o juez constitucional sustanciador debe notificar con la providencia de avoco conocimiento a todas las partes procesales y, convocar a audiencia para que puedan ejercer su derecho a la defensa y verificar si existen situaciones jurídicas consolidadas que no puedan modificarse a través de la expedición de la sentencia de revisión.

8. En el caso de revisión que nos ocupa, este Organismo Constitucional -una vez revisadas las particularidades del caso y las sentencias expedidas en el marco de la acción de protección- estima que no es procedente analizar nuevamente los hechos del caso dado que ambas judicaturas tutelaron oportunamente los derechos constitucionales de la comunidad de Sinangoe y que no se encuentra una desnaturalización de la garantía jurisdiccional de acción de protección. Sin perjuicio de lo anterior, la revisión del caso tendrá como objetivo emitir estándares *erga omnes* y vinculantes sobre el derecho constitucional a la consulta previa a ser aplicados en casos futuros³.

III. Hechos del caso

9. La comunidad ancestral de Sinangoe, perteneciente a la nacionalidad A'I Cofán, está conformada por 37 familias y aproximadamente 1093 personas⁴ que subsisten de la pesca, cacería, cultivo y cuidado de la chacra⁵. Su territorio se extiende por el norte a los ríos Cofanes y Aguarico, al sur a los ríos Due y Khukhuno Grande, al oriente a los ríos Aguarico, Candué y Siuno y al occidente a los ríos Cofanes y Dorado, en el cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos⁶, dentro del Parque Nacional Cayambe Coca⁷.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párrs. 8–11; y, Sentencia No. 904-12-JP/19, de 13 de diciembre de 2019, párr. 9. Esto en función de la cantidad y complejidad de causas que llegan a la Corte, así como la carga procesal sobre otras competencias.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1043-18-JP/21 de 08 de diciembre de 2021.

⁴ *Amicus curiae* de Roberto Narváez Collaguazo.

⁵ Demanda de acción de protección, fojas 143-163 del expediente de instancia.

⁶ Ley Propia de Control y Protección del Territorio Ancestral de la Comunidad Sinangoe de la Nacionalidad A'I Kofán y Alerta Temprana de 22 de agosto de 2017 suscrita por el presidente de la Comunidad Ancestral A'I Sinangoe, fojas 23-28 del expediente de instancia.

⁷ El Parque Nacional Cayambe Coca fue creado mediante decreto supremo 818. Al respecto, dentro de la Alerta Temprana de 22 de agosto de 2017 suscrita por el presidente de la Comunidad Ancestral A'I Sinangoe, se señala “*Vivimos dentro de nuestro territorio ancestral que de manera inconsulta fue declarado por el Estado a través del Ministerio del Ambiente como parque nacional Cayambe Coca*”.

10. Ante la amenaza de su territorio por parte de mineros artesanales, explotadores de madera, cazadores furtivos y pescadores que utilizan métodos no convencionales, la comunidad se organizó para la protección de su territorio. Esto, a través de la vigilancia y la detección de posibles invasores, para lo cual se conformó una Guardia Indígena⁸; se elaboró la “*Ley Propia de Control y Protección del Territorio Ancestral de la Comunidad Sinangoe de la Nacionalidad A’I Kofan*”; y, la solicitud de respaldo del teniente político de la parroquia Puerto Libre y del Ministerio de Ambiente en el proceso comunitario⁹.

IV. Hechos del caso

11. El 24 de julio de 2017, la Comunidad Cofán de Sinangoe emitió una primera alerta temprana en la que denunció la invasión a su territorio de “*mineros artesanales con el uso de motobomba y canelones y dragueros (sic) [...] encontrándonos más de 50 personas distintas en diversos eventos que suponen amenazas tales como: 45 mineros en actividades de búsqueda de oro con motobomba, canelón, teclé o draga*”¹⁰. La comunidad reportó que existían 20 concesiones vigentes para la explotación y exploración de pequeña y mediana minería metálica de oro, con un total de 19.556 hectáreas concesionadas en las riberas de los ríos que consideran sagrados. Asimismo, señaló que existían otras 32 concesiones en trámite¹¹.
12. El 22 de agosto de 2017, la Comunidad Cofán de Sinangoe emitió otra alerta temprana al considerar que su territorio se encuentra grave y continuamente amenazado por diferentes invasores que llegan de manera indiscriminada, continua y creciente. Señaló que no ha habido una respuesta oportuna a la primera alerta temprana emitida y que no se han otorgado mecanismos de protección por parte del Estado. Además, denunció la actuación del teniente político y el vocal de la junta parroquial de Puerto Libre, que pretendieron desconocer y contrariar la voluntad comunitaria basada en la autodeterminación y ejercicio propio de autoridad dentro de su territorio ancestral. Por otro lado, solicitó que las autoridades competentes realicen actividades de control de la

⁸ De acuerdo con la Alerta Temprana de 22 de agosto de 2017 suscrita por el presidente de la Comunidad Ancestral A’I Sinangoe, “*hemos vuelto a recorrer nuestro territorio, a identificar invasores y pedirles que se retiren de nuestro territorio*”, fojas 23-28 del expediente de instancia.

⁹ De acuerdo con la Alerta Temprana de 22 de agosto de 2017 suscrita por el presidente de la Comunidad Ancestral A’I Sinangoe, el teniente político habría “*intenta[do] convencer a la comunidad para que se llegara a un acuerdo con los mineros de la parroquia a fin de dejarlos entrar al territorio de Sinangoe a cambio de dinero para la comunidad. El Teniente además indico (sic) que no contaba con los recursos humanos y técnicos para ayudar a hacer control territorial. (...) Por su parte, el funcionario del MAE indico (sic) que no podía intervenir en este tipo de conflictos y que, si la comunidad y los mineros llegaban a establecer acuerdos de exploración y explotación de oro, el MAE no intervendría. (...) Tras la primera alerta temprana emitida por la Comunidad Ancestral Cofan de Sinangoe (...) no ha habido respuesta oportuna a los hechos denunciados, no se nos han otorgado mecanismos de protección*”. Fojas 24-28 del expediente de primera instancia.

¹⁰ Alerta Temprana de 24 de julio de 2017 suscrita por el presidente de la Comunidad Ancestral A’I Sinangoe, fojas 39-41 del expediente de instancia.

¹¹ Sentencia de 03 de agosto de 2018, dictada por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro de la Provincia de Sucumbíos dentro del proceso No. 21333-2018-00266.

minería ilegal, la cacería furtiva, la tala ilegal y la pesca no convencional que afectan gravemente las formas de vida y pervivencia de la Comunidad Cofán de Sinangoe.

13. El 19 de octubre de 2017, la Comunidad presentó otra alerta temprana en la que indicó que las investigaciones y la respuesta por parte de las autoridades estatales se encuentran injustificadamente retardadas. Por ende, consideran que continúan las amenazas hacia la integridad física de las personas que habitan en la comunidad y hacia su territorio. Asimismo, señaló que, en ejercicio de su derecho constitucional a la autodeterminación y autonomía, se creó la ley interna propia referida en el párrafo 8 *supra* para la protección del territorio ancestral A'I Cofán, que fue presentada de forma oficial el 14 de septiembre de 2017.
14. Entre el 15 y 17 de noviembre de 2017, la Defensoría del Pueblo, la Agencia de Regulación y Control Minero¹² (“ARCOM”), la Secretaría Nacional del Agua¹³ (“SENAGUA”), el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (“MAATE”)¹⁴, la Gobernación de Sucumbíos, y el Municipio Gonzalo Pizarro realizaron una visita y recorrido por el territorio de la comunidad. En su informe técnico comunitario, identificaron daño ambiental al interior del territorio y evidenciaron por medio de imágenes y grabaciones la existencia de personas externas a la comunidad.
15. En un informe técnico ocular de fecha 23 de noviembre de 2017, se verificaron trabajos de acción minera ilegal artesanal por parte de personas que incursionan desde otros lugares hacia el área protegida.
16. Desde enero de 2018, se presentaron varias denuncias por nuevas concesiones que entraron en actividad con retroexcavadoras, canalones y motobombas, algunas de las cuales fueron suspendidas.
17. En un informe de inspección emitido en junio de 2018, por Roberto Esteban Narváez Collaguazo, en sus calidades de antropólogo y perito acreditado por el Consejo de la Judicatura¹⁵, sobre la base de las afirmaciones de la comunidad, el perito verificó daños de carácter ambiental, social y cultural que ponen en riesgo la forma de vida tradicional de la comunidad Cofán de Sinangoe. En el informe se resaltaron daños a la cobertura vegetal y deforestación en la zona Las Pizarras, río Cofanes, río Chingual, río Aguarico por la apertura de vías para el ingreso de retroexcavadoras; afectación a las orillas de los ríos Aguarico, Chingual y Cofanes; afectación al agua evidenciada en la reducción de la pesca; afectación a la fauna, al verse reducida por las actividades de cacería furtiva e ilegal de mineros que yacen en el territorio, entre otros.

¹² Actualmente Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables.

¹³ La SENAGUA fue suprimida y sus competencias pasaron al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

¹⁴ Antes Ministerio del Ambiente.

¹⁵ Informe que consta incorporado en el expediente de primera instancia de la acción de protección.

V. Antecedentes de la acción de protección

18. El 12 de julio de 2018, Jorge Acero González, en calidad de delegado provincial de la Defensoría del Pueblo de Sucumbíos y Mario Pablo Criollo Quenama, en calidad de presidente de la comunidad Cofán de Sinangoe, presentaron una acción de protección en contra del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables (“**Ministerio de Energía**”)¹⁶, la SENAGUA, la ARCOM y el MAATE, por la presunta vulneración de los derechos a la consulta previa, al territorio, a la cultura, a vivir en un medio ambiente sano, al agua, a la salud, a la alimentación, así como los derechos de la naturaleza, al haber otorgado 20 concesiones mineras y al encontrarse tramitando 32 alrededor de los ríos Chingual y Cofanes. Además, señalaron que también se generó impacto en el río Aguarico, y afectó a la comunidad Cofán de Sinangoe (Proceso No. 21333-2018-00266).
19. El 03 de agosto de 2018, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro de la provincia de Sucumbíos aceptó la acción de protección y declaró la vulneración del derecho a la consulta previa (art. 57 numeral 7 de la CRE), en concordancia con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Como medida de reparación, ordenó: **(i)** la suspensión de los trámites administrativos de concesión de minería que se encuentren ubicados en la zona de los ríos Chingual, Cofanes y Aguarico; y, **(ii)** la realización de la consulta previa, libre e informada correspondiente. Inconformes con la sentencia, los accionantes y los accionados interpusieron recurso de apelación.
20. El 16 de noviembre de 2018, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos (“**Sala Provincial**”) rechazó los recursos de apelación interpuestos por los accionados y aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por los accionantes. En tal virtud, modificó la sentencia subida en grado; y, **(i)** declaró vulnerados los derechos de la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y territorio en contra de la comunidad Cofán de Sinangoe al considerar que la minería constituye un riesgo para la salud y el ambiente, pérdida de biodiversidad y erosión genética por intervención y destrucción de ecosistemas frágiles; **(ii)** reconoció el derecho a que se respeten las costumbres y formas ancestrales de vida del pueblo Cofán de Sinangoe; **(iii)** dejó sin efecto las concesiones o títulos de concesión para explotación minera que el Estado ecuatoriano otorgó en favor de personas jurídicas y/o naturales en el territorio de la comunidad Cofán de Sinangoe; **(iv)** dispuso la reparación de los daños ocasionados a fin de que la zona recupere su estado natural anterior a la intervención; **(v)** ofició a la Fiscalía General del Estado, para que investigue y persiga con la acción penal en contra de los responsables de los daños y afectaciones producidas; y, **(vi)** ofició a la Contraloría General del Estado para que realice una auditoría al proceso de concesiones para la exploración y explotación minera.
21. Las partes procesales solicitaron su aclaración y ampliación, solicitudes que fueron resueltas mediante auto de 01 de febrero de 2019.

¹⁶ Antes Ministerio de Energía y Minas.

22. Ejecutoriada la sentencia, se presentaron las siguientes acciones extraordinarias de protección en contra de la sentencia de 16 de noviembre de 2018 dictada por la Sala Provincial:
- El 28 de febrero de 2019, Marco Estrella Carvajal, en calidad de representante legal de la compañía ALL METALS MINERÍA S.A.
 - El 01 de marzo de 2019, Eduardo Andrés González Osorio, en calidad de gerente general y representante legal de la compañía MINEXPLOT S.A. y representante judicial y extrajudicial del CMM CONSORCIO MINERO MINEXPLOT.
 - El 01 de marzo de 2019, Livia Lucía Gaona Jiménez, en calidad de procuradora judicial del MAATE.
 - El 01 de marzo de 2019, Lili Germania Atencia Villagómez, César Raúl Quezada Patiño, y Xavier Abad Vicuña, por sus propios derechos individualmente.
 - El 01 de marzo de 2019, Rodrigo Alberto Aguayo Zambrano, en calidad de director jurídico del Ministerio de Energía, en contra de las sentencias de primera y segunda instancia.
23. El 05 de septiembre de 2019, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió las acciones extraordinarias de protección presentadas dentro del caso No. 0920-19-EP. Sin embargo, el Tribunal remitió el proceso a la Sala de Selección correspondiente y recomendó su selección al considerar que el caso podría permitir establecer jurisprudencia vinculante sobre la materia. La causa fue signada con el No. 273-19-JP.

VI. Fundamentos de las partes procesales

6.1. Legitimados activos en la acción de protección

24. En la acción de protección, los accionantes alegaron que *“después de varios meses de monitoreo y vigilancia ambiental, la Guardia Indígena de Sinangoe observó dentro de su territorio ancestral a más de 50 mineros en actividades de búsqueda de oro con motobomba, canalón, teclé o draga”*, y señalan que *“varias personas de la comunidad fueron amenazadas por estos mineros cuando se les exigió la salida de la zona”*.
25. Sostienen que el 24 de julio de 2017, frente a las amenazas a su territorio e integridad, la comunidad Cofán emitió la primera alerta temprana, en la que denunció la invasión de su territorio y se exigió que las autoridades competentes garanticen su derecho a la identidad, respalden *“las actividades de gobernanza y control comunitario que se estaban realizando; y se abriera una investigación frente a las amenazas que habían recibido algunos socios y autoridades de la comunidad”*.

26. Manifiestan que de la revisión del catastro minero constante en la página web de la ARCOM, *“se han entregado 20 concesiones para exploración y explotación de pequeña y mediana minería metálica de oro, con un total de 19.556 hectáreas concesionadas, en las riberas del río Aguarico y sus cabeceras, ríos Chingual y Cofanes”*.
27. Expresan la preocupación de la comunidad de que el río Aguarico sufra afectaciones, pues *“es parte de nuestra vida”*. Agregan que desean *“que se quite (sic) estas concesiones mineras porque son una grande (sic) amenaza para la supervivencia física y cultural de nuestro pueblo”*, por lo que quieren impedir que la contaminación avance.
28. Solicitan que las instituciones competentes garanticen sus derechos como comunidad ancestral, tomando en consideración que su *“preocupación no es simplemente por la comunidad Cofán sino que hay cientos de comunidades indígenas que viven a orillas del río Aguarico”*.
29. Explican que *“el territorio ancestral actualmente manejado por la comunidad es de treinta y cinco mil hectáreas de bosque primario amazónico al piedemonte de la cordillera de los Andes”*, y que el agua del río Aguarico es *“la fuente de vida”* de los Cofán. Por ende, señalan que las concesiones han producido impactos en la comunidad, *“ya que los animales para la caza se ven afectados por la presencia en la zona, dañaría la pesca, la biodiversidad de la fauna y flora”*.
30. Sostienen que se han vulnerado los derechos a: la consulta previa, pues no se les ha consultado sobre ningún proyecto de explotación minera en su territorio; al territorio y a la cultura, ya que *“el desarrollo de actividades mineras dentro del territorio de Sinangoe o sobre el río Aguarico, parte del territorio ancestral Cofán, está impactando negativamente”* la forma de vida ancestral; ha afectado los derechos de la naturaleza y a un medio ambiente sano, puesto que la reserva Cayambe-Coca, al ser un área protegida, debe *“mantener una zona de amortiguamiento”*, que no está siendo respetado por los proyectos de explotación; y, el agua, la salud y la alimentación, toda vez que las actividades mineras están generando y generarán daños que *“suponen un altísimo riesgo para la población que usa las aguas de esos ríos, entre ellas especialmente Sinangoe, pero también un numeroso grupo de comunidades campesinas e indígenas a lo largo de la ribera del Aguarico, incluida la ciudad de Nueva Loja y la parroquia Pacayacu”*.
31. Solicitan *“la suspensión inmediata de todas las actividades mineras concesionadas por el Ministerio de Minería en las riberas de los ríos Aguarico, Chingual y Cofanes”*, y que se declare la vulneración de los derechos invocados.
32. En la audiencia pública *in situ* intervinieron distintas personas pertenecientes a la comunidad Cofán de Sinangoe. En tal sentido, compareció Nixón Algui, jefe de escolta de la comunidad Cofán de Sinangoe y manifestó:

“El territorio para un COFÁN es la vida. La guardia camina días y ellos han decidido que no quieren minería. Yo quiero ver a mi hija de tres años crecer, que pueda divertirse en el

río. Un día mi hija dijo quiero chucula no le pude dar puesto que ya no tenía cultivo, por eso necesitamos la tierra, para poder sobrevivir libre de cualquier contaminación. Como ancestrales y fuerzas indígenas milenarios nos deben consultar, y que sepan respetar nuestro consentimiento”.

33. Asimismo, existió la intervención de varios niños, niñas y adolescentes de la comunidad Cofán de Sinangoe, quienes sostuvieron:

“No contaminen nuestros territorios, aquí tenemos todo, nos ilusionamos”.

“Preguntamos qué es juez y dijeron que son como nuestros padres y ellos cuidan”.

“Me gusta comer venado y este se va más lejos”.

“Es muy importante nuestro territorio. Derecho para ser libres y felices”.

6.2. Legitimados pasivos en la acción de origen

Ministerio de Energía y Recursos No Renovables

34. El Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables aduce que no ha otorgado ningún permiso de explotación al que se refieren los accionantes, y que los miembros de la comunidad Cofán *“tienen un lapsus con respecto a su área determinada por cuanto el hectareaje no corresponde ni al 50% de lo que los accionantes manifiestan [...], por lo que todas las concesiones mineras que están en proceso de calificación y licenciamiento están muy distantes de esta área”.*
35. Expresa que el Ministerio no tiene *“por qué realizar consulta previa ya que al momento no estamos afectando ninguna de las zonas de la comunidad ancestral”.*
36. Durante la audiencia, el Ministerio estableció:

“La postura del Gobierno es construir puentes entre las comunidades y no barreras. Aceptan el derecho a la consulta previa y reconocen que no existe ley por eso no se ha aplicado. El ministerio respeta los derechos de las comunidades y pueblos ancestrales, es la minería ilegal es la que más afecta. “El hecho de ver en el agua algo como verde no puede considerarse como contaminación” (énfasis añadido)¹⁷.

Agencia de Regulación y Control Minero

37. El representante de la ARCOM se refirió a los artículos 57 numeral 7 y 398 de la CRE, al artículo 15 numeral 2 del Convenio 169 de la OIT y a los artículos 26, 27, 37 y 90 de la Ley de Minería. Posteriormente, se refirió a la sentencia No. 001-10-SIN-CC dictada por esta Corte y a la sentencia del caso *Pueblo Indígena Kichwa Sarayuku vs. Ecuador* dictada por la Corte IDH. A partir de ello, manifestó que:

¹⁷ Transcripción textual de la intervención del representante del Ministerio.

“el concesionario minero [debe] cumplir con el Art. 26 de la Ley de Minería, para luego dar inicio a la actividad minera que empieza con la prospección y es a partir de ahí que debe darse la consulta previa, por lo tanto no procede esta consulta previa. En el núm. 6 de la demanda piden la consulta previa, hay que tener mucho cuidado con lo que piden, piden que Usted reforme la CRE la cual establece cuando debe hacerse la consulta previa [...] es más se solicita la fijación de partidas presupuestarias destinadas a favoreceré (sic) a la guardia indígena [...] lo que aquí se ha determinado no es la vulneración de derechos constitucionales sino que aquí se ha probado es que aquí hay minería ilegal, los accionantes hacen relación a la minería ilegal [...]. En la audiencia los accionantes lo reconocieron que el estado (sic) les concedió quince mil hectáreas el mismo que está al margen derecho del río Aguarico, los trabajos de minería ilegal están en el margen izquierdo del río aguarico eso no lo negamos, por lo tanto pido que en base a la propia afirmación de ellos no se de paso a esta acción de protección”.

Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

38. El MAATE inició alegando que es erróneo decir que el territorio ancestral de la comunidad Sinangoe tiene más de treinta y cinco mil hectáreas, pues el área comunitaria es de quince mil hectáreas. Asimismo, afirmó que la Ley de Protección y Control del Territorio Ancestral A’I Cofán *“no es válida ya que no ha cumplido con el principio de reserva de ley así como las formalidades establecidas en la CRE a partir del Art. 132 [...], además hay que tener mucho cuidado ya que se estaría formando una policía o milicia paralela a la que el estado (sic) tiene para el control”.*
39. Manifestó que, contrario a lo señalado por los accionantes, el MAATE sí ha realizado actividades de control y vigilancia ambiental en el territorio de la comunidad, lo cual se desprendería de la propia demanda de acción de protección. En cuanto a su obligación de elaborar una zona de amortiguamiento, explica que a través del Acuerdo Interministerial No. 105 publicado en el Registro Oficial 283 de 21 de septiembre de 2010 se aprobó el plan de manejo ambiental del Parque Nacional Cayambe - Coca en el cual se establece una zona de amortiguamiento.
40. Señaló que *“en cuanto a la existencia de contaminación ambiental en las aguas de las pruebas de la accionante no se ha constatado contaminación en el Parque Nacional Cayambe Coca ya que dicen que son transparentes”.*
41. Explicó que en cuanto a la solicitud de suspender las actividades mineras concesionadas en las riberas de los ríos Aguarico, Chingual y Cofanes, *“en nuestras funciones [no] está que podemos suspender concesiones mineras a menos que sea por violaciones a la normativa ambiental vigente o por incumplimiento del plan de manejo ambiental mas no si usted les hubiera dado medidas cautelares [...] tampoco es nuestra competencia suspender trámites de concesión minera, nosotros no intervenimos en ninguna fase de concesión minera”.*
42. Finalmente, expresó que la demanda de acción de protección es improcedente dado que incurre en lo establecido en el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC.

Secretaría Nacional del Agua

43. SENAGUA manifestó que no ha otorgado permisos de afectación al recurso hídrico respecto de las concesiones objeto de discusión. Al respecto, se refirió al decreto ejecutivo No. 310 de 17 de abril de 2014 que creó la Agencia de Regulación y Control del Agua (“ARCA”) y la Empresa Pública del Agua, y a la resolución No. 001 del año 2016 emitida por la ARCA. A partir de ello, concluyó que la ARCA es la entidad competente para realizar “*el control de la calidad y control del agua*” y no SENAGUA.

Procuraduría General del Estado (PGE)

44. La PGE señaló que aun cuando en el auto de admisión de la acción de protección no se realizó un pronunciamiento respecto de la solicitud de medidas cautelares de los accionantes, ya no corresponde que se realicen consideraciones al respecto al haber precluido el momento procesal oportuno para ello.
45. Sobre la supuesta vulneración al derecho a la consulta previa, alegó que le compete al juez constitucional analizar las pruebas de las partes para determinar si la acción procede. Al respecto, expresó que la acción es improcedente, pues la demanda incurriría en los numerales 1 y 4 del artículo 42 de la LOGJCC.
46. Finalmente, alegó que “*de todo el proceso emitido a su conocimiento por parte de la PGE no se ha observado de que la Defensoría del Pueblo haya puesto en conocimiento tanto al MAE o a la FISCALIA (sic) para que se investigue si existe o no la concesión o si ellos tienen el título legal para ejecutar la minería en esos territorios más bien como bien se ha estado exponiendo por parte de las defensas de las instituciones esto sería minería ilegal que dentro de la ley de minería (sic) da el procedimiento claro para poder ser regulados (sic) estas actuaciones, da la potestad en el COIP de las sanciones para los que incumplan las leyes, el Ministerio de Minería y Subsecretaria ha dado conocimiento del procedimiento a seguir respecto de la minería ilegal*”.

VII. Sentencias del proceso originario

47. En virtud de que las sentencias de instancia aceptaron la acción de protección, corresponde sintetizar sus argumentaciones para efectos de que este Organismo Constitucional realice su análisis en el marco del proceso de revisión.

7.1. Sentencia dictada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro

48. La sentencia aceptó la acción de protección con medidas cautelares presentada por el líder de la comunidad Cofán de Sinangoe y la Defensoría del Pueblo. Como primer punto, la judicatura recopila los argumentos esgrimidos por las partes procesales y los *amici curiae* y enlista los medios probatorios aportados por los accionantes, el Ministerio de Energía, la ARCOM y la SENAGUA.

49. Hace alusión a los hechos que fueron probados a partir de los recaudos procesales: (i) el Plan de Manejo Ambiental Comunitario de los años 2001-2004 corrobora que el territorio de la comunidad de Sinangoe forma parte de la reserva Ecológica Cayambe Coca, cuya área es de “15 mil hectáreas”; (ii) la comunidad es de tipo ancestral¹⁸; y (iii) determina que las concesiones mineras “ubicadas cerca los ríos CHINGUAL, COFANES y AGUARICO, (...) no hacen alusión alguna a la consulta previa”.
50. Considera que, producto de la vigencia de las concesiones mineras se afectan los derechos humanos al agua y a la alimentación y que “no solo la Comunidad Cofán A’I Sinangoe es la (sic) beneficiada, sino quienes viven a ribera del río (sic) Aguarico”. En tal sentido, determina que no se ha demostrado ningún tipo de consulta previa por parte del Ministerio de Energía y cuestiona lo siguiente “¿[e]n qué momento es aplicable lo establecido en el Art. 90 de la Ley de Minería?”¹⁹. Sobre este cuestionamiento, responde que:

“al otorgar concesiones mineras que aún no entran en operaciones, pero que las mismas van a tener un impacto ambiental ya que se encuentran limitando con la RESERVA CAYAMBE COCA, y actualmente se creado (sic) la RESERVA LA BONITA COFÁNES CHINGUAL, que afectaría a la fauna y flora propia del lugar, ya que se trata de selva virgen, que cuenta con Bosque Primario de la Inspección realizada, que se pudo observar vía aérea con DRON (sic) la unión de los dos Ríos Chingual y Cofanes en donde se encuentran la mayor parte de concesiones mineras, es necesario hacer conocer y sociabilizar (sic) de las concesiones mineras, ya que toda actividad minera provoca un impacto ambiental, recordando que la naturaleza tiene derechos establecidos en el Art. 71 CRE”.

51. Resalta que “el río más afectado sería el AGUARICO, cuyas aguas no solo abastece a la Comunidad A’I COFÁN de SINANGOE, sino que también a toda la Provincia de Sucumbíos ya que su cauce lo atraviesa en su totalidad, el cual sirve de sustento para varias comunidades aledañas al aguarico, de igual manera el GAD Municipal del Cantón Lago Agrio, posee Autorización de uso y aprovechamiento del agua otorgado por SENAGUA (...)”.

¹⁸ Para tal efecto cita la obra “Los Kofán: Una tribu de la alta Amazonia Colombiana”, que indica “Los Kofán fueron conocidos ya en los albores de la Conquista. Cuando en 1538 el capitán Gonzalo Díaz de Pineda partió desde Quito en busca del país canela, se encontró con una numerosa población Kofán que ocupaba el territorio situado en la confluencia de los ríos Caimaby y Aguarico. El mismo río Aguarico se llamó durante mucho tiempo, según se desprende de varios documentos históricos, por antonomasia, el Río de los Cofanes”.

¹⁹ La Ley de Minería establece el procedimiento de consulta a pueblos en el artículo 90 “Los procesos de participación ciudadana o consulta deberán considerar un procedimiento especial obligatorio a las comunidades, pueblos y nacionalidades, partiendo del principio de legitimidad y representatividad, a través de sus instituciones, para aquellos casos en que la exploración o la explotación minera se lleve a cabo en sus tierras y territorios ancestrales y cuando dichas labores puedan afectar sus intereses. De conformidad con el artículo 398 de la Constitución de la República”.

52. Por último, la judicatura de primera instancia resuelve declarar la vulneración del derecho constitucional a la consulta previa y dispuso como medidas de reparación la suspensión de las concesiones mineras y la realización de la consulta previa, libre e informada conforme al Convenio 169 de la OIT.

7.2. Sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos

53. La Corte provincial fundamentó su decisión, refiriéndose a la cosmovisión de los pueblos indígenas, así explicó que “(...) *el ser humano está ligado íntimamente a todos los fenómenos de la naturaleza; un cambio en la naturaleza, afecta al humano y un cambio irregular generado por el humano trae consecuencias negativas e irreversibles en su perjuicio (...)*”.
54. En relación con los límites del territorio ancestral, la sentencia de apelación manifestó que “*los accionados han señalado que las concesiones otorgadas no se encuentran dentro del territorio adjudicado a Ai Cofán Sinangoe, sin embargo el criterio y la visión sobre los territorios de los pueblos ancestrales, van más allá de las formas culturales occidentales, de la forma de fijar los límites de una heredad (...) por tanto fijar líneas o rayar o poner hitos a su territorio es condenarle a un encarcelamiento cultural, atentar contra su existencia y su cultura (...)*”.
55. En esta misma línea, la sentencia estableció que los pueblos indígenas “[e]l territorio y sus recursos está íntimamente ligado a su existencia y supervivencia desde el punto de vista religioso, político, social, económico, incluso hasta lúdico por lo que no constituye un objeto de dominio sino un elemento esencial de los ecosistemas y de la biodiversidad con los que interactúan cotidianamente (...)”. Agrega que “*para los Cofanes la territorialidad no se limita a una ocupación del bosque y sus recursos, a más de ello existen cuestiones empíricas, lo que lleva para que las técnicas del manejo de medio ambiente de la cultura occidental sea diametralmente diferente*”.
56. Asimismo, la Sala Provincial ratificó que “(...) *la protección del medio ambiente, la protección de la flora y fauna, la defensa ambiental de las especies animales y vegetales y la garantía de una soberanía alimentaria son mandatos que debemos acatar todas las autoridades públicas; esto tiene íntima relación a más de los derechos humanos del pueblo Cofán Sinangoe, con el mandamiento constitucional previsto en los artículos 71, 72, 73, 74 de la Constitución de la República en cuanto a los derechos de la naturaleza y que están siendo afectados por el Estado mediante las concesiones mineras en la zona de influencia y vida de los Cofanes Sinangoe*”.
57. La Corte Provincial verificó la existencia de concesiones mineras en el territorio, así se desprende de lo sostenido en la sentencia: “(...) *conforme se pudo advertir de la visita a los lugares afectados y la aceptación de parte de los accionados, de haber ya otorgados (sic) títulos concesionarios para explotación metálica aurífera y que además se encuentra otras en proceso de calificación; para atacar territorios y montañas que están en los alrededores o en el área de influencia de los ríos Cofán y Chingual, cuyas*

cuencas dan origen al río Aguarico (...)". Sostiene la Corte Provincial que las concesiones otorgadas en ese territorio "*(...) afectarán directamente los derechos de la naturaleza, del agua, el ambiente, la salud, y las formas de convivencia del Pueblo Cofán Sinangoe en esa íntima relación de este grupo humano con la naturaleza y que a plenitud solo ellos pueden valorarla*".

58. La Sala Provincial concluyó que los derechos de la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura, al territorio se encuentran vulnerados y determinó que "*la comunidad ancestral Sinangoe (...) para su subsistencia se dedica a la pesca, cacería y cultivos. Es un pueblo ancestral amenazado por la voracidad de la industria minera del metal "Oro"; no se les ha respetado su rol con la naturaleza, el legado de sus antepasados, se ha vulnerado su dignidad humana y sus horizontes sagrados. Los habitantes de Sucumbíos y de Lago Agrio no consumirán agua envenenada y el Estado del Ecuador cuidará que así sea*".
59. Finalmente, aceptó parcialmente el recurso interpuesto por los accionantes y declaró que se vulneraron los derechos constitucionales del pueblo Cofán de Sinangoe en relación con los derechos de la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio. Como medidas de reparación: **(i)** dejó sin efecto jurídico las concesiones para explotación minera aurífera otorgadas a personas jurídicas y/o naturales ubicadas en el territorio de la comunidad Cofán de Sinangoe y su zona de influencia, incluidas las riberas de los ríos Chingual y Cofanes, desde sus nacientes, incluidas aquellas que se encuentren próximas a la reserva ecológica Cayambe-Coca y con proximidad geográfica a los indicados ríos; en este sentido dispuso que el Estado revierta las concesiones de exploración, explotación y comercialización; **(ii)** Ordenó que la Función Ejecutiva a través de la designación de un Ministerio recupere la zona a su estado natural anterior a la intervención; **(iii)** Dispuso oficiar a la Fiscalía General del Estado para investigar a los responsables de los daños en la zona; y, **(iv)** Ordenó a la Contraloría General del Estado realizar una auditoría al proceso de concesiones para la exploración y explotación minera aurífera a fin de determinar si el proceso cumplió o no con los parámetros necesarios para otorgarlas.

VIII. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

Sobre la falta de realización de una consulta previa a la comunidad Cofán de Sinangoe para el inicio de actividades mineras en su territorio ancestral

60. Este caso presenta elementos cuya consideración es indispensable para la garantía y la protección de los derechos colectivos de la comunidad Cofán de Sinangoe. Es necesario precisar que, de acuerdo con los datos constantes en el expediente de acción de protección, las concesiones mineras se otorgaron en límites del Parque Nacional

Cayambe-Coca y en las riberas de los ríos Aguarico, Chingual y Cofanes²⁰, es decir, dentro del territorio donde se desarrollan los usos y costumbres de la comunidad indígena Cofán de Sinangoe.

i) Sobre la importancia del territorio para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas:

61. La Constitución, en su artículo 1, prevé que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional. El artículo 83 numeral 10 dispone que el promover la unidad y la igualdad en la diversidad y en las relaciones interculturales es un deber y responsabilidad del Estado. Por su parte, el artículo 380 numeral 1 de la CRE dispone que el Estado debe velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística, lingüística y arqueológica, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador.
62. 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. A su vez, estos derechos guardan complementariedad con lo previsto por instrumentos internacionales, tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas²¹.
63. Para la Corte Constitucional, los principios 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”*²².
64. El Estado ecuatoriano, por sus caracteres de interculturalidad y plurinacionalidad, reconoce, como principio rector, a la autodeterminación de los pueblos, nacionalidades, comunidades y comunas indígenas para mantener, desarrollar y fortalecer libremente su

²⁰ Sentencia de 16 de noviembre de 2018, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbios, *“De la revisión del catastro minero realizada en fecha 27 de junio a la página web de la ARCOM, se verifica que hasta esa fecha se han entregado 20 concesiones para exploración y explotación de pequeña y mediana minería metálica de oro, con un total de 19.556 hectáreas concesionadas, en las riberas del río Aguarico y sus cabeceras, ríos Chingual y Cofanes. Ello en los límites del parque nacional Cayambe-Coca y siendo estos los ríos utilizados por la comunidad ancestral A'I Cofán de Sinangoe en ejercicio de su derecho a la alimentación (obtienen principalmente pescado) y desarrollo de su vida”*.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 112-14-JH/21 de 21 de julio de 2021.

²² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 9-19-RC/19 y sentencia No. 134-13-EP/20

identidad, sentido de pertenencia y formas de organización social²³. De este modo, 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.

65. Un rasgo transversal a la mayoría de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas es la especial importancia que tienen sus tierras o territorios y la naturaleza como parte inherente de su identidad cultural y sus valores espirituales, como elementos conectados de manera intrínseca al ejercicio de sus derechos fundamentales²⁴.
66. Respecto a la identidad cultural, la Corte Constitucional ha enfatizado que este derecho es de naturaleza colectiva de los pueblos indígenas y debe ser respetado dentro de un Estado plurinacional e intercultural. Para los pueblos indígenas, el arraigo hacia su territorio tiene una connotación especial, distinta a la *“tradicional interpretación del territorio como mera propiedad asumida por la concepción occidental de los derechos”*²⁵. Esto, por cuanto su *“relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su identidad cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”*²⁶.
67. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (**“Corte IDH”**) ha señalado que la cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural²⁷.
68. Por tanto, la Corte IDH ha recalcado que se debe salvaguardar *“la estrecha vinculación de los integrantes de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorpóreos que se desprendan de ellos”*²⁸. Sin sus tierras y recursos naturales, la supervivencia económica, social y cultural de dichos pueblos estaría en riesgo²⁹.

²³ Constitución, artículo 57.1.

²⁴ Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 13.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 01-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010. Véase también casos Mayagna Awas Tingni v. Nicaragua y Yakye Axa v. Paraguay.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020, párr. 104.

²⁷ Corte IDH, Caso Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay (Fondo, reparaciones, costas), sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C. No. 146, párrafo. 118.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Por ende, además de los requisitos comúnmente aplicados en la restricción del derecho a la propiedad (legalidad, necesidad y proporcionalidad), las restricciones derivadas de la concesión de actividades económicas que afecten a los pueblos indígenas no deben poner en peligro su integridad cultural y, en última instancia, su supervivencia como pueblo culturalmente diferenciado. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrs. 121 y 128.

69. Durante la audiencia pública *in situ*, distintos testimonios sostuvieron la importancia singular del territorio y sus cercanías para la supervivencia e identidad cultural de la comunidad Cofán. En tal sentido, arguyeron que:

“el río tiene espíritu y todos estamos conectados con la naturaleza. (...) No contaminen nuestros territorios, aquí tenemos todo (...). Es muy importante nuestro territorio. Derecho para ser libres y felices. (...)”.

70. De igual manera, Lina Omacá Kiwaro manifestó:

“El territorio es de todos, este tiene todo, ustedes comen desde la ciudad, nosotros en la selva. Nosotros comemos en la selva, la selva es linda cuando está sana sin contaminación. (...) cuando decimos no es no, yo soy autoridad de mi territorio”.

71. Nihua Enqueri Waorani Kenaweno, expresó:

“Vine a hablar de territorio, deben escuchar nuestras palabras, dado que nosotros somos jueces desde territorio. Nosotros no estudiamos, pero sabemos cuando el territorio está enfermo. Somos la voz de la comunidad”.

72. Así también, en la audiencia pública *in situ* dentro de las intervenciones de los *amici curiae* expresaron que:

“concesionar minas en nuestro territorio sagrado es como ir a minar Carondelet o la basilica”
“nosotros tenemos todo en la selva. Nosotros comemos desde la selva. Ahí está nuestra farmacia, nuestro supermercado, nuestra ferretería, ahí está nuestro desarrollo”.
“defendemos la vida, defendemos nuestro territorio porque así podemos vivir. Nosotros queremos seguir existiendo”

73. Dentro del *amicus curiae* presentado por Roberto Esteban Narváez Collaguazo, se cita también un extracto de lo que significa el río para la comunidad Sinangoe:

“el río Aguarico es el referente de identidad. Hacia adentro somos cofanes, afuera es cucama. Hasta ahí es nuestro y hasta ahí no deben pasar. Es la línea sagrada que divide el territorio sagrado ancestral del resto de tierras que ocuparon cucamas”³⁰.
“el río es uno de los elementos básicos para nuestra vida. Con el río tenemos una relación espiritual que va a terminar siendo afectada si esto sigue”.

74. Ahora bien, concretamente respecto al territorio de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la Corte Constitucional en la sentencia No. 3-15-IA/20 determinó que este hace relación al “uso y posesión ancestral de la tierra y sus recursos así como el desarrollo de su identidad en conexión con el territorio lo que da nacimiento

³⁰ Se entiende como *cucamas* a cualquier persona que no pertenece a la comunidad.

*al derecho de propiedad comunitaria sobre esos espacios geográficos, no el reconocimiento estatal de los mismos*³¹”.

75. En este mismo sentido, la Corte IDH ha señalado “1) *la posesión tradicional de [los pueblos y comunidades] sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a [los pueblos y comunidades] el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro*³²”.
76. Además, en relación a la amplitud y alcance del término territorio el Convenio No. 169, en su artículo 13.2, dice que este debe entenderse como “*la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera*”. Asimismo, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, en su artículo 3, reconoce también que “*la propiedad ancestral de la tierra se refiere al espacio físico sobre el cual una comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad indígena ha generado históricamente una identidad a partir de la construcción social, cultural y espiritual, desarrollando actividades económicas y sus propias formas de producción*”.
77. Pese a ello, el ARCOM manifestó que “*los accionantes [...] reconocieron que el Estado les concedió quince mil hectáreas el mismo que está al margen derecho del río Aguarico, los trabajos de minería ilegal están en el margen izquierdo del río Aguarico eso no lo negamos*”. Del mismo modo, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables aducen que los miembros de la comunidad Cofán de Sinangoe “*tienen un lapsus con respecto a su área determinada por cuanto el hectareaje no corresponde ni al 50% de lo que los accionantes manifiestan*”. De tal manera, que los accionados fundamentan sus actuaciones exclusivamente en virtud de la delimitación territorial hecha por el Estado.
78. Al respecto, esta Corte determina que el derecho de propiedad de la comunidad Cofán respecto de los territorios ancestrales no proviene del reconocimiento estatal sino del “*uso y posesión tradicional o ancestral de las tierras y recursos*³³”. Por tanto, la Comunidad Cofán de Sinangoe tiene derechos de propiedad sobre sus territorios de posesión ancestral y no exclusivamente sobre lo demarcado por el Estado ecuatoriano.
79. La noción de territorio para el pueblo de la comunidad Cofán de Sinangoe, constituye un elemento trascendental para el ejercicio de sus derechos colectivos y medular para su desarrollo y subsistencia. De tal forma que corresponde al Estado respetarlo y conservarlo desde una perspectiva intercultural, entendiendo que no se puede actuar únicamente sobre la base de una cosmovisión y que cualquier tipo de actividad de extracción de recursos naturales o intromisión no autorizada en su espacio, ya sea por

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020, párr. 29. Véase también: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 20-12-IN/20 de 1 de julio de 2020, párr. 124; Corte IDH, Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam, párr. 131.

³² Corte IDH, Caso Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay (Fondo, reparaciones, costas), sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C. No. 146, párrafo. 128.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 20-12-IN/20 de 1 de julio de 2020.

su cercanía o por el impacto a su territorio y recursos naturales, genera una afectación directa que les concierne e interesa.

80. Esta relación entre el territorio y los miembros de la comunidad de Sinangoe fue observada y considerada por los jueces de la Sala Provincial para su análisis (“*cosmovisión de los pueblos indígenas sobre la tierra*”). La motivación de su sentencia parte de ésta y, en síntesis, sostiene que:

“(...) la pachamama o madre tierra, cumple una función que en sí misma no es simbólica como se lo pretende hacer aparecer por el lado de las entidades públicas demandadas sino que a decir del pueblo Cofán, relaciona tres estratos del universo mismo, a través de su fecundidad. El sol [masculino], mediante la lluvia [femenino], fecunda a la tierra “tierra virgen”, y el runa [hombre] ayuda en este proceso labrándola, abriéndola para relacionar las fuerzas de arriba con las de abajo; entonces la tierra es fuente única de vida, no hay otra conocida”³⁴.

81. Así también, establecieron que la pachamama es un organismo vivo y que “*el ser humano está ligado íntimamente a todos los fenómenos de la naturaleza; un cambio en la naturaleza, afecta al humano y un cambio irregular generado por el humano trae consecuencias negativas e irreversibles*³⁵”.

82. Por lo que, esta Corte estima que al igual que sucedió en el caso concreto, en todos los casos corresponde a los jueces constitucionales analizar la presunta vulneración de derechos sobre la base del contexto de las comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales y su relación con el territorio, así como de las particularidades de cada caso en cuestión.

ii) Sobre el derecho a la consulta previa

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

*“En efecto, en su artículo 398 la carta fundamental establece expresamente la obligación que tiene el Estado de consultar a las comunidades sobre toda decisión o autorización estatal que pueda afectar su ambiente (**consulta ambiental**). Esta obligación estatal de consulta también existe cuando puedan ser afectados ambiental o culturalmente las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas por efecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras (**consulta previa a pueblos indígenas**). El Estado está obligado a consultar a estos pueblos, incluso si se trata de medidas legislativas que puedan afectar sus derechos colectivos (**consulta pre-legislativa**). De igual forma, el artículo 407 establece la facultad de la Asamblea Nacional que en determinadas condiciones podría convocar a consultas populares sobre extracción de recursos no renovables en áreas protegidas e intangibles” (énfasis añadido)³⁶.*

³⁴ Sentencia Corte provincial de 16 de noviembre de 2018.

³⁵ *ibid.*

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 9-19-CP de 17 de septiembre de 2019, párr. 30.

84. La Constitución, en su artículo 57 numeral 7, reconoce y garantiza el derecho a la consulta previa de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en los siguientes términos:

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

85. Del artículo citado en el párrafo *ut supra* se evidencia que la consulta previa, por mandato constitucional, debe contar con los siguientes parámetros:

1. Características: *“Previa, libre e informada”, “obligatoria y oportuna”.*
2. Temporalidad: *“Dentro de un plazo razonable”.*
3. Aspecto a consultar: *“Planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente”;*
4. Sujetos obligados: Las *“autoridades competentes”.*
5. Se debe garantizar además que puedan *“Participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen”.*
6. Efectos: *“Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley”.*

86. Por su parte, el artículo 15 numeral 2 del Convenio No. 169 de la OIT prescribe que:

“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

87. Este Organismo Constitucional ha reconocido que el derecho a la consulta previa es una obligación del Estado que debe realizar *“en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena”*, y determinó los elementos esenciales de la consulta que el Estado debe respetar: a) el carácter previo de la consulta; b) la buena fe y la finalidad de llegar a un

acuerdo; c) la consulta adecuada y accesible; d) el estudio de impacto ambiental, y e) la consulta informada³⁷.

88. Así, desde una perspectiva constitucional, la consulta previa es un derecho colectivo que permite la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas en las distintas medidas, planes y programas que puedan afectar sus derechos e intereses y una obligación indelegable del Estado. De esta manera, los programas y proyectos extractivos que tengan repercusiones para las comunidades, pueblos y nacionalidades siempre deben ser consultados, para que tengan la posibilidad real de incidir en las decisiones que se tomen.
89. Del mismo modo, la consulta previa constituye un mecanismo democrático de diálogo intercultural para la adopción de decisiones que afectan a todos los miembros de la comunidad, en el cual se procura que el Estado interactúe con los diversos actores colectivos que podrían resultar afectados, directa o indirectamente, como consecuencia de la implementación de proyectos, obras o actividades. Es por ello que la Corte IDH ha considerado que la consulta previa se inserta como parte integrante de su derecho de participación, en relación con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”)³⁸.
90. De esta manera, en virtud de que la consulta previa también forma parte de la participación en los asuntos públicos, esta exige *“como mínimo, que todos los miembros de la comunidad sean plena y precisamente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y cuenten con una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente”*³⁹. De igual manera, la Corte IDH ha establecido que el requisito de participación de los pueblos indígenas y tribales *“se desconoce cuando hay miembros de tales pueblos que no han tenido la oportunidad de jugar un rol pleno o efectivo en la selección, autorización o instrucción de quienes actúan a nombre del pueblo frente a las autoridades; cuando las reclamaciones correspondientes son promovidas por una determinada banda, clan o segmento del pueblo correspondiente, sin mandato aparente de las demás bandas, clanes o segmentos del mismo; o cuando no se desarrollan consultas apropiadas entre los miembros de todo el pueblo al momento de adoptar decisiones sustanciales sobre dichos derechos o intereses, en*

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia 22-18-IN/21 de 21 de septiembre de 2021, párr. 118.

Véase también: Corte IDH, Caso Pueblo Indígenas Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafo 167; Corte Constitucional, sentencia 001-10-SIN-CC, 18 de marzo de 2010. La Corte recogió estos elementos de la Corte IDH. La Corte también se ha pronunciado sobre este derecho en otras sentencias como: Caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam, párrafos 133 y 134; Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras, párrafo 216.

³⁸ Conforme a la Corte IDH, la consulta previa *“forma parte del ejercicio de su derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afectan sus intereses, de conformidad con sus propios procedimientos e instituciones, en relación con el artículo 23 de la Convención Americana”*. Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. 2015, párr. 203.

³⁹ CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 142.

*particular cuando dichas decisiones conllevan la extinción de los derechos sobre los territorios ancestrales” (énfasis añadido)*⁴⁰.

91. En esta línea, la información proporcionada a los pueblos indígenas en el marco de una consulta previa debe ser “*clara y accesible y, de ser necesario, transmitida a través de intérpretes autorizados o en un idioma que permita a los miembros de los pueblos y comunidades involucrados, comprenderla de forma plena*”⁴¹. En este sentido, las consultas deben ser “*un verdadero instrumento de participación*”⁴², y no pueden convertirse en un mero trámite formal o informativo.
92. Por lo que, los Estados deben garantizar que los miembros de las comunidades indígenas “*tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto*”⁴³, y que se beneficien razonablemente de los proyectos consultados⁴⁴.
93. Por otro lado, la Constitución, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas y el Convenio No. 169 de la OIT determinan que el sujeto obligado a efectuar la consulta previa es el Estado⁴⁵. La finalidad de esta es obtener el consentimiento o arribar a un acuerdo con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas sobre los distintos planes o proyectos en sus territorios y recursos naturales que potencialmente repercutan en sus derechos e intereses⁴⁶. En tal sentido, el artículo 6.2 del Convenio No. 169 de la OIT establece que:

⁴⁰ CIDH. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. párr. 286.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia 20-12-IN/20, párr. 75. Criterios similares se encuentran en: CIDH, Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales en la Panamazonía, párr. 247; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párras. 127, 128. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párras. 159-167.

⁴² OIT. Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal (SENGE/DF)”, 2006, GB.295/17; GB.304/14/7, párr. 42.

⁴³ Corte IDH, Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 177.

⁴⁴ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párras. 138-139.

⁴⁵ Al respecto, la Corte IDH, citando el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Indígenas, enfatiza que “*la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros, mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta*”. Corte IDH, caso Sarayaku vs. Ecuador, 27 de junio de 2012, párr. 187.

⁴⁶ Al respecto, la Corte IDH ha establecido que “*al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (...). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo*”. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

“Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (énfasis añadido).

94. En este marco, la Corte IDH ha establecido que el consentimiento debe:

*“(…) interpretarse como una salvaguarda reforzada de los derechos de los pueblos indígenas, dada su conexión directa con el derecho a la vida, a la identidad cultural y a otros derechos esenciales en relación con la ejecución de planes de desarrollo e inversión que afecten al contenido básico de dichos derechos”*⁴⁷.

95. Para que exista la posibilidad de obtener este consentimiento, es necesario que las partes involucradas cuenten con la flexibilidad necesaria para acomodar los intereses en juego⁴⁸. Así, en la consulta previa los Estados tienen un “deber de acomodo” que exige que tengan la flexibilidad suficiente para poder modificar el diseño inicial del proyecto consultado o incluso cancelarlo sobre la base de los resultados de la consulta a través de un diálogo intercultural genuino⁴⁹. Caso contrario, una consulta en la que no exista ninguna posibilidad de modificar el programa inicial consultado denota que este no es un verdadero proceso de diálogo regido por la buena fe, sino una mera formalidad que vacía de contenido al derecho a la consulta previa⁵⁰.

96. Es por ello que, a fin de que exista la flexibilidad necesaria y resultados reales, es de gran importancia que el Estado consulte desde las primeras etapas del respectivo plan o proyecto. No es posible que la consulta únicamente surja cuando exista la necesidad formal de obtener la aprobación de la comunidad. La Corte IDH ha manifestado que *“(e)l aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado”*⁵¹.

⁴⁷ Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 56/09 30 de diciembre de 2009, párr. 332.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*. 30 de diciembre de 2009, párr. 324.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Es necesario precisar que la consulta previa debe propender a un diálogo intercultural genuino que permita arribar a acuerdos realizables, pero de ningún modo se puede afirmar de forma irrestricta que su finalidad es la de flexibilizar el proceso hasta el punto de llegar a consensos; por el contrario, pueden haber disensos que en función de una justificación razonable pueden ser o no aceptados a fin de determinar la prosecución del proyecto.

⁵¹ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2007, párr. 133. Asimismo, en el caso *Sarayaku vs. Ecuador* la Corte IDH estableció que la consulta debe ser realizada *“desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones (...)”* y *“no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso”*.

97. Sumado a ello, de acuerdo con el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la consulta debe ser previa, libre e informada. Al ser *previa*, es necesario que se otorgue a los pueblos indígenas involucrados el tiempo suficiente para la recopilación de información y el debate interno de los temas a ser consultados. Esto incluye la traducción de la propuesta a los idiomas tradicionales, y tomar en consideración que el tiempo y proceso de debate interno varía entre sujetos consultados⁵².
98. Debe ser *libre*, en el sentido de que no puede existir coerción, intimidación, presión o manipulación por parte del Estado a los pueblos indígenas, antes o durante el proceso de consulta⁵³. De este modo, el resultado de la consulta debe reflejar la voluntad auténtica de los sujetos consultados.
99. Además, debe ser *informada*, lo cual está estrechamente relacionado con la participación efectiva de los pueblos indígenas durante el proceso de consulta. Como ya se dijo, los sujetos consultados deben tener “*acceso oportuno a la información amplia y necesaria para conocer el alcance*”⁵⁴ de las medidas a ser adoptadas. Así también, el requisito de que la consulta previa sea informada comprende distintas facetas relacionadas con la forma, el formato, el contenido, el momento oportuno y la difusión de la información sobre la que se consulta a las comunidades. De esta forma, los pueblos indígenas deben tener acceso a la información de todos los riesgos y beneficios que un proyecto propuesto acarrea para sus derechos, sin importar si la actividad la va a llevar a cabo el Estado o un actor privado⁵⁵.
100. Finalmente, la consulta previa debe atender a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, procurando realizarla a través de mecanismos culturalmente adecuados y respetuosos de las formas de organización propias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades⁵⁶. De esta manera, el diálogo debe ser respetuoso, horizontal y dinámico y la información debe ser “*transmitida a través de intérpretes autorizados o en un idioma que permita a los miembros de los pueblos y comunidades involucrados, comprenderla de forma plena*” para así poder otorgar un consentimiento realmente libre e informado⁵⁷.

⁵² Carrión, Patricia (2012). *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador*. Fundación Konrad Adenauer. Pág. 28.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ *Sin embargo, ver Sarayaku, supra* n. 44, at para. 187-188. La Corte Interamericana declara en *Sarayaku* que la obligación de realizar un adecuado proceso de consulta recae en el Estado y que los Estados no pueden dejar de cumplir con sus deberes mediante la delegación del rol a una empresa privada, “mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta”.

⁵⁶ Convenio 169 de la OIT, artículo 6.1.a).

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia 20-12-IN/20, párr. 75. Criterios similares se encuentran en: CIDH, Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales en la Panamazonía, párr. 247; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 127, 128. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párrs. 159-167.

101. Ahora bien, del expediente y de las sentencias de primera y segunda instancia del proceso bajo revisión de esta Corte, se encuentra que no existió consulta previa respecto de ninguna de las 20 concesiones mineras otorgadas ni de las 32 en trámite alrededor de los ríos Chingual y Cofanes, que provocaron la presentación de la acción de protección.
102. A lo largo del presente proceso, los accionados han sostenido que esto se debe a que el Estado no tiene *“por qué realizar consulta previa ya que al momento no estamos afectando ninguna de las zonas de la comunidad ancestral”*. En este sentido, aducen también que los miembros de la comunidad Cofán de Sinangoe *“tienen un lapsus con respecto a su área determinada por cuanto el hectareaje no corresponde ni al 50% de lo que los accionantes manifiestan [...], por lo que todas las concesiones mineras que están en proceso de calificación y licenciamiento están muy distantes de esta área”*.
103. A este respecto, por un lado, es preciso mencionar que en la sentencia 20-12-IN/20 la Corte determinó que *“El artículo 57.7 (consulta previa) de la Constitución contempla una forma de consulta que debe realizarse previo a la toma de decisiones relacionadas con los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables.”*⁵⁸ En tal sentido, conforme a lo previsto en la Constitución, la consulta previa debe ser realizada desde la planificación de cualquier programa de prospección, es decir, desde la búsqueda de indicios de áreas mineralizadas conforme al artículo 27 de la Ley de Minería⁵⁹. Por lo que, esta debe ser realizada por la autoridad encargada de dicho plan o programa desde su inicio, antes de cualquier convocatoria para el otorgamiento de un derecho minero, ya sea petición u oferta para pequeña minería, procesos de subasta o remate para mediana minería y minería a gran escala, y procedimientos de autorización para minería artesanal⁶⁰.
104. Además, para ser efectivo este proceso debe realizarse de manera articulada entre las carteras del Estado competentes en materia medioambiental, de explotación de recursos naturales y energía, agua, entre otras, así como los gobiernos autónomos descentralizados, pues -por su importancia para los pueblos indígenas- es menester que las autoridades realicen de modo coordinado toda consulta previa⁶¹, para con ello garantizar una implementación apropiada que aborde el plan o programa desde todas sus aristas.
105. Por otro lado, como ya quedó establecido, la obligación de la consulta previa no se refiere únicamente a aquellos planes o proyectos que se encuentren dentro las tierras de las comunidades o pueblos indígenas (entendiendo tierras en el sentido amplio ya señalado en párrafos anteriores), sino también sobre aquellos que, aun sin estar en sus

⁵⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 20-12-IN/20 de 1 de julio de 2020, párr. 81.

⁵⁹ Art. 27.- Fases de la actividad minera. - Para efectos de aplicación de esta ley, las fases de la actividad minera son: a) **Prospección, que consiste en la búsqueda de indicios de áreas mineralizadas;**[...]

⁶⁰ Constitución, artículo 57.7.

⁶¹ Constitución. **Art. 227.-** 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.

tierras, puedan afectarles ambiental o culturalmente de forma directa por estar dentro de su ámbito de influencia, tal como lo establece la Constitución en su artículo 57 numeral 7.

106. Sobre esto, la Corte Constitucional -aún cuando en la sentencia No. 3-15-IA/20 analiza un caso de consulta pre legislativa- ha enfatizado, respecto al derecho a la consulta de pueblos, nacionalidades y comunidades que *“para determinar si una medida (...) administrativa relacionada a los territorios de los pueblos indígenas debe ser consultada, es extremadamente relevante recurrir a la opinión de las personas indígenas que se encuentran involucradas”*⁶².

107. Asimismo, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha establecido que, para efectos de determinar si una medida afecta a los pueblos indígenas, es primordial tomar en consideración su opinión:

*“La opinión de los pueblos indígenas de que se trate acerca de las posibles consecuencias más amplias de una decisión constituye el punto de partida para evaluar si una medida legislativa o administrativa o un proyecto que se refiera a sus tierras o territorios los afecta. Debe caber a los pueblos indígenas una importante función en la tarea de establecer si la medida o proyecto les afecta y, en la afirmativa, hasta qué punto. Los pueblos indígenas pueden poner de manifiesto posibles perjuicios que no sean evidentes para el Estado”*⁶³.

108. De ahí que, a consideración de esta Corte, no es posible determinar si un plan o proyecto afecta los intereses de la comunidad únicamente basado en la delimitación territorial elaborada por las instituciones del Estado. Un límite físico o una división en medio de la naturaleza no significa la desaparición de impactos o afectaciones para las comunidades, menos aun teniendo en cuenta su interrelación con la naturaleza. De modo que, es necesario consultar a la comunidad Cofán de Sinangoe y otras que puedan resultar directamente afectadas sobre su conformidad con las actividades extractivas y los efectos de estas en las riberas de los ríos Aguarico, Cofanes y Chingual y en la zona limítrofe del parque nacional Cayambe-Coca.

109. Del Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, se desprende que:

“El Relator Especial observa con preocupación que algunos Estados, de hecho o de manera deliberada, han adoptado la posición de que las consultas directas con los pueblos indígenas en relación con la actividad de extracción de recursos naturales o con otros proyectos de repercusiones importantes sobre el medio ambiente, como las presas, solo se requieren cuando las tierras en que se realizan las actividades en cuestión han sido reconocidas como tierras indígenas por el derecho interno. Esta posición es infundada

⁶² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-15-IA/20, 11 de noviembre de 2020, párr. 102.

⁶³ Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2018) Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos, A/HRC/39/62 párr. 34.

ya que, de la misma manera que ocurre con el derecho a la libre determinación y con los principios democráticos, y debido a las condiciones generalmente vulnerables de los pueblos indígenas, el deber de celebrar consultas con ellos se plantea siempre que estén en juego sus intereses particulares, incluso si dichos intereses no corresponden a un derecho a la tierra reconocido o a otros derechos contractuales” (énfasis añadido)⁶⁴.

110. En este sentido, la comunidad Cofán de Sinangoe ha manifestado que las actividades extractivas realizadas en su territorio y alrededores afectan su modo de vida y su identidad cultural. Así, el jefe de escolta de la Comunidad de Sinangoe expresó:

“Yo quiero ver a mi hija de 3 años crecer, que pueda divertirse en el río. Un día mi hija dijo ‘quiero chucula’ y no le pude dar puesto que ya no tenía cultivo, por eso necesitamos la tierra, para sobrevivir libre de cualquier contaminación”.

111. De igual manera, durante las intervenciones de los niños y niñas de la comunidad en la audiencia efectuada *in situ*, manifestaron que como consecuencia del desarrollo de actividades mineras, el consumo de alimentos tradicionales -como el venado y pescado- se ha visto afectado. En tal sentido, los niños y niñas expusieron que los animales que cazan se alejan de las áreas donde se realizan estas actividades, situación que dificulta su obtención y consumo por parte de la comunidad.

112. Los informes realizados por la comunidad enfatizan que los impactos más frecuentemente reportados a causa de las actividades mineras comprenden *“la destrucción de ecosistemas donde se ubican las canteras, la remoción física de rocas, la afectación del sistema hidrológico, la contaminación del agua, explosiones, emisiones de polvo, emisiones de mercurio, entre otros, además de efectos nocivos en la salud debido a materiales químicos y tóxicos empleados para la extracción de minerales, sin las medidas de tratamiento necesarias”⁶⁵*. Asimismo, sostienen que *“el mercurio que se deposita en ríos y otras fuentes de agua, se acumula en animales como el pescado que hacen parte de la dieta tradicional de la comunidad”*.

113. De igual manera, este informe agrega que las mujeres se han visto intimidadas por la presencia de terceros ajenos a la comunidad. En tal sentido, por ejemplo, mencionaron que el camino hacia la quebrada de los Chiros *“era de uso común por parte de las mujeres Cofán en actividades de pesca y recolección. Sin embargo, debido al deterioro de la zona a causa de los invasores, así como por el miedo provocado por su ingreso, las mujeres de la comunidad de Sinangoe han dejado de aprovechar estos espacios ancestrales”⁶⁶*. Por lo que mencionan *“esto vulnera su medio de vida lo que genera una*

⁶⁴ Consejo de Derechos Humanos (2009). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34, párr. 44.

⁶⁵ Informe Técnico Comunitario, realizado por la comunidad Cofán, con base en el recorrido de su territorio de 15, 16 y 17 de noviembre de 2017, fs. 106 del expediente de instancia.

⁶⁶ Informe Técnico Comunitario, realizado por la comunidad Cofán, con base en el recorrido de su territorio de 15, 16 y 17 de noviembre de 2017, fs. 88 del expediente de instancia.

*pérdida o disminución de su rol en nuestra comunidad, apoyando a una paulatina y lenta desintegración de las redes y tejidos sociales*⁶⁷.

- 114.** En virtud de todo lo expuesto, esta Corte evidencia que las actividades mineras que se desarrollan en el territorio de la comunidad Cofán de Sinangoe y sus alrededores repercuten de manera directa en sus usos y costumbres, lo que deriva en afectaciones para la preservación de su derecho a la identidad cultural, autodeterminación, ambiente sano, salud, así como también en posibles afectaciones a los derechos de la naturaleza. Por lo que, en el presente caso, al evidenciarse que las actividades extractivas tienen consecuencias en los derechos e intereses de la comunidad, era necesaria y obligatoria su participación a través de un proceso de consulta previa que contenga cada uno de los estándares citados en los párrafos precedentes. Al no haberse dado se vulneró su derecho a la consulta previa previsto en el artículo 57.7 de la Constitución al haber otorgado 20 concesiones mineras y al tramitar 32 adicionales alrededor de los ríos Chingual y Cofanes.
- 115.** En este punto, cabe resaltar que los jueces que conocieron el proceso de acción de protección también determinaron la vulneración de este derecho. El juez de primera instancia determinó: **i)** que existieron concesiones mineras que afectaron el territorio de la comunidad Sinangoe; **ii)** que estas operaciones fueron realizadas sin el consentimiento de la comunidad, **iii)** que toda actividad minera que se realice en territorios de comunidades ancestrales debe someterse a una consulta previa; **iv)** que la comunidad Sinangoe tiene derecho a vivir en un ambiente sano; y, **v)** que se pudo demostrar con los informes y pruebas incorporadas al proceso que existía contaminación en el agua de los ríos que son parte del territorio de la comunidad Sinangoe, indicando que el río más afectado es el Aguarico. Por su parte, los jueces de la Sala Provincial, partiendo de los hechos probados en instancia, ratificaron la falta de consulta previa al pueblo Cofán, pero reformaron la sentencia subida en grado dejando sin efecto jurídico las concesiones otorgadas y suspendiendo definitivamente las concesiones que se encontraban pendientes y en trámite. Por lo que, esta Corte Constitucional encuentra que ambas sentencias tutelaron los derechos de la comunidad Sinangoe y ratifica su contenido.
- 116.** Sin perjuicio de lo anterior, dado que las concesiones fueron dejadas sin efecto -desde el 2018- por los jueces de la Sala Provincial y que su decisión se encuentra firme y ejecutoriada, esta Magistratura no encuentra que subsista una vulneración a sus derechos. No obstante, para garantizar sus derechos a futuro estima prudente enfatizar que, siguiendo los estándares previstos en el sistema interamericano de derechos humanos, para la realización de cualquier plan o programa que puedan afectar sus derechos e intereses, toda consulta previa deberá cumplir, además de los estándares ya descritos anteriormente, con: **(i)** el deber de acomodo del plan o proyecto consultado; **(ii)** el deber reforzado de adoptar decisiones razonadas sobre la base de los resultados de la consulta; y, **(iii)** la imposibilidad del Estado de exigir sacrificios

⁶⁷ Informe Técnico Comunitario, realizado por la comunidad Cofán, con base en el recorrido de su territorio de 15, 16 y 17 de noviembre de 2017, fs. 108 del expediente de instancia.

desproporcionados a las comunidades indígenas que no sean proporcionales en una sociedad democrática.

- 117.** Sobre el deber de acomodo, de conformidad con lo establecido por la CIDH, el derecho a la consulta requiere de “*flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en juego*”⁶⁸ de todas las partes involucradas. Así, los resultados de la consulta previa y la opinión de las comunidades indígenas deben tener la posibilidad de incidir para que el Estado incluso modifique o cancele el plan o proyecto inicial propuesto⁶⁹, pues de lo contrario no existiría buena fe durante el proceso de negociación y diálogo⁷⁰.
- 118.** Esta Magistratura recalca que los Estados siempre deben tomar en consideración “*las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por los pueblos o comunidades afectados*”⁷¹ en el diseño final del plan o proyecto consultado. Esto, por cuanto el “*hecho de que el consentimiento de los pueblos indígenas no se exija al término de todos los procesos de consulta no implica que el deber estatal de consulta se limite al cumplimiento de procedimientos formales*”.⁷²
- 119.** Por lo que, una vez que se haya realizado la consulta previa y se obtengan los resultados, existen dos posibles escenarios: Que el Estado obtenga el consentimiento de la comunidad, pueblo o nacionalidad indígena o que no sea posible el acomodo y por tanto no se logre dicho consentimiento.
- 120.** En el primer supuesto, si existe el consentimiento y se procede a la ejecución del plan o proyecto, este debe garantizar a la comunidad el participar en los beneficios que esos proyectos reporten, así como recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les cause; y si es posible integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana. Además, se deberá mantener canales de comunicación y participación efectiva con los pueblos o comunidades indígenas durante todo el proceso

⁶⁸ CIDH. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Párr. 324.

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Véase Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas.

Artículo 19 Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 32 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos. 2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. 3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán 13 medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

⁷¹ CIDH. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Párr. 327.

⁷² *Ibíd.* Párr. 326.

de ejecución del proyecto, a fin de que estos siempre puedan ser escuchados y sus derechos sean respetados.

- 121.** Esta Corte recalca que, bajo ningún supuesto, el consentimiento de la ejecución del plan o proyecto, por parte de la comunidad, deberá entenderse como una carta abierta para que el Estado realice actividades de explotación de recursos naturales no renovables, sin observar los principios y derechos consagrados en la Constitución y el bloque de constitucionalidad, como aquellos relativos a la protección de la naturaleza y el medioambiente.
- 122.** En cambio, en el segundo supuesto, si es que no se logra obtener el consentimiento de la comunidad, pueblo o nacionalidad para la ejecución del plan o proyecto, el artículo 57 numeral 7 de la Constitución prescribe que “*se procederá conforme a la Constitución y la ley*”. Al respecto, aún cuando todavía no existe una ley específica de consulta previa en el Ecuador (y esta Corte ya ha ordenado al legislativo su expedición⁷³), el artículo 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala que:

Art. 83.- Valoración.- Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana (énfasis añadido).⁷⁴

- 123.** Por lo que, ante casos excepcionales donde se opte por la ejecución del proyecto aun cuando no exista el consentimiento de la comunidad, el Estado deberá, por un lado, motivar expresamente las razones por las que no ha sido posible acomodar el proyecto o modificarlo de acuerdo a las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por las comunidades que serían afectadas, respondiendo así su negativa. Y por otro lado, establecer expresamente las razones objetivas, razonables y proporcionales que justifican la continuidad del proyecto pese a su oposición mayoritaria de la comunidad o comunidades respectivas, recordando que bajo ningún concepto se puede realizar un proyecto que genere sacrificios desmedidos a los derechos colectivos de las comunidades y de la naturaleza.
- 124.** Además, en respeto a sus derechos colectivos, obligatoriamente debe (i) asegurarse que las comunidades que serán afectadas participen de los beneficios que reporte la actividad

⁷³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 38-13-IS/19 de 13 de diciembre de 2019, decisorio 3.

⁷⁴ Por lo que, contrario a lo señalado por el Ministerio de Energía y Recursos No Renovables de que “*no existe ley por eso no se ha aplicado*” se advierte que: (1) en el ordenamiento jurídico ecuatoriano sí existe legislación relacionada con el deber de consulta, a saber: el artículo 90 de la Ley de Minería y el artículo 81 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; y, (2) aun si no existiese ley, la consulta debe realizarse en aplicación directa de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad y que son de obligatorio cumplimiento⁷⁴.

o programa y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades⁷⁵; (ii) mantener canales de comunicación y participación efectiva con los pueblos o comunidades indígenas afectados por la ejecución del proyecto; (iii) incluir parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas, así como prever métodos de mitigación, compensación y reparación de todos los daños que puedan causarse a la comunidad; y, (iv) de ser posible y aceptado por la comunidad involucrada, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana.

125. En todo caso, cabe destacar que sin perjuicio de lo anterior el Estado no puede llevar a cabo planes o proyectos que conlleven sacrificios que resulten desproporcionados para los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y de la naturaleza, incluso cuando estos puedan perseguir la satisfacción de finalidades legítimas en una sociedad democrática.⁷⁶

126. En este sentido, se debe tomar en consideración lo reconocido por el ex Relator Especial de la ONU, James Anaya:

“la solidez o importancia de la finalidad de lograr el consentimiento varía según las circunstancias y los intereses indígenas que estén en juego. Un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas. En determinados contextos, la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto si no existe el consentimiento de los indígenas”⁷⁷.

iii) Sobre los derechos de la naturaleza y al medio ambiente sano y equilibrado

⁷⁵ Véase, artículo 15 numeral 2 del Convenio 169 de la OIT. Asimismo, Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 129.

⁷⁶ Al respecto véase, Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135. CIDH. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Párr. 334. Además, de conformidad al artículo 29.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas “los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado”. Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21 de 08 de septiembre de 2021, párr. 146.

⁷⁷ Conforme al Relator Especial de la ONU, James Anaya, “*la solidez o importancia de la finalidad de lograr el consentimiento varía según las circunstancias y los intereses indígenas que estén en juego. Un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas. En determinados contextos, la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto si no existe el consentimiento de los indígenas*”. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 47.

- 127.** Los habitantes de la Comunidad de Sinangoe consideran que también se ha vulnerado su derecho a un medio ambiente sano y equilibrado y que se ha afectado los derechos de la naturaleza. Así, han manifestado que el agua está contaminada y que *“se ha eliminado plantas necesarias para la vida de la comunidad, particularmente plantas medicinales como la Tsinimba, la cual es utilizada en el tratamiento de afecciones respiratorias y como alivio a la tos; y sin las cuales se pierde un valioso método de tratamiento a enfermedades comunes”*.
- 128.** Mencionan, además, que respecto del yoko, una planta con propiedades espirituales y energéticas, *“debido a que los invasores constantemente derriban árboles y deforestan el territorio para crear caminos, campamentos y zonas de minería; esta planta sagrada para el pueblo Cofán se ve amenazada”*.
- 129.** Al respecto, en las sentencias de instancia los jueces por medio de los hechos probados establecieron que, en efecto, existieron afectaciones a la naturaleza y al derecho a vivir en un ambiente sano. Los jueces de la Sala Provincial determinaron que existió vulneración a los derechos de la naturaleza en razón *“de la visita a los lugares afectados y la aceptación de parte de los accionados, de haber ya otorgados títulos concesionarios para explotación metálica aurífera y que además se encuentra otras en proceso de calificación, para atacar territorios y montañas que están a los alrededores o en área de influencia de los ríos Cofán y Chingual, cuyas cuencas dan origen al río Aguarico; estas concesiones ya identificadas y todas otras que aún están por verificarse, “representan una verdad [...]”*. Por su parte, el juez de instancia identificó que los procesos de minería que se realizaron en la comunidad de Sinangoe perjudicaron *“a la caza, pesca, [esto] afectaría a la fauna y flora de la zona, indicando que no solo la Comunidad Cofán A I Sinagoe es la beneficiada, sino quienes viven a ribera del río (sic) Aguarico”*.
- 130.** Por lo que, se encuentra que estos derechos fueron oportunamente tutelados por los jueces de la acción de protección y en consecuencia se ratifica su decisión al respecto. En todo caso, esta Corte Constitucional estima necesario hacer algunas precisiones.
- 131.** La Constitución respecto de los derechos de la naturaleza prescribe:
1. La naturaleza es sujeto de derechos y tiene derecho a *“que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.”*⁷⁸
 2. El Estado tiene la obligación de *“aplicar medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.”*⁷⁹
 3. El Estado *“regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros,*

⁷⁸ Constitución, artículo 71. El inciso tercero además establece que: *El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.*

⁷⁹ Constitución, artículo 73.

los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.⁸⁰

- 132.** Al respecto, la sentencia No. 22-18-IN/21, establece que la naturaleza no es un ente abstracto, una mera categoría conceptual o un simple enunciado jurídico. Tampoco es un objeto inerte o insensible. Cuando la Constitución establece que hay que respetar “*integralmente*” la existencia de la naturaleza y reconoce que es “*donde se reproduce y realiza la vida*”, nos indica que se trata de un sujeto complejo que debe ser comprendido desde una perspectiva sistémica⁸¹.
- 133.** Así también, se ha establecido que la naturaleza está conformada por un conjunto interrelacionado, interdependiente e indivisible de elementos bióticos y abióticos (ecosistemas). La naturaleza es una comunidad de vida. Todos los elementos que la componen, incluida la especie humana, están vinculados y tienen una función o rol⁸². De modo que, la naturaleza, como un todo, y cada uno de sus componentes sistémicos que actúan interrelacionadamente al permitir la existencia, mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, la estructura, las funciones y los procesos evolutivos, están reconocidos y protegidos por la Constitución⁸³.
- 134.** Por eso, la naturaleza y cada uno de los elementos que la componen, deben ser respetados, promovidos y garantizados sin distinción de ningún tipo. De ahí que, el Estado está obligado a respetar los ecosistemas y los elementos que lo conforman, para cumplir sus ciclos vitales, proteger su estructura, funciones y procesos evolutivos.
- 135.** En este caso, al encontrarnos en las inmediaciones del Parque Nacional Cayambe-Coca, se identifica que están en juego ríos, bosques y otros elementos de la naturaleza que son de trascendental importancia, no solo para la comunidad de Sinangoe, sino para la pervivencia de la biodiversidad de flora y fauna de nuestro país y del mundo. Estos elementos están estrechamente conectados entre sí y su sostenibilidad y bienestar tiene repercusiones en los derechos constitucionales de todas las personas y de la naturaleza misma. En esta línea, constituye un deber del Estado, ante este tipo de actividades de extracción de recursos no renovables, respetar los mandatos constitucionales de forma sistemática y atendiendo a su integralidad, procurando con ello siempre garantizar estos derechos⁸⁴.
- 136.** Es propio de las actividades de explotación minera, por ejemplo, generar más o menos repercusiones en el ciclo natural del medio ambiente e incluso generar daños medioambientales de distinta magnitud. Por tal motivo, cualquier actividad de este tipo

⁸⁰ Constitución, artículo 406.

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia 22-18-IN/21 de 21 de septiembre de 2021, párr. 26

⁸² Corte Constitucional. Sentencia 22-18-IN/21 de 21 de septiembre de 2021, párr. 27

⁸³ Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 33; Constitución, artículo 71.

⁸⁴ Esta Corte toma nota de que el río Aguarico es parte de la cuenca amazónica, la contaminación de este río puede tener efectos continentales, puede llegar al Perú por el Napo. La intensa contaminación del río Puyango, causada por la minería (en Zaruma y Portovelo) que desemboca en el Tumbes ha generado graves enfermedades en el pueblos y comunidades de Perú.

debe contar con medidas y mecanismos que velen por la protección de la naturaleza y los mismos deben constar en los planes o programas que sean consultados a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos montubios o afroecuatorianos, según corresponda.

137.En relación con las afirmaciones de algunos legitimados pasivos respecto de que no se probó el daño ambiental o la afectación a los derechos de la naturaleza en la acción de protección, esta Corte recuerda que, en este tipo de casos, la carga de la prueba de que no existen daños o vulneraciones de derechos corresponde a las autoridades y no a los demandantes, conforme a lo prescrito en el artículo 16 de la LOGJCC.

138.Finalmente, sobre las afirmaciones de los representantes del MAATE de que la guardia indígena de la comunidad A'I Cofán y su ley de protección y control del territorio ancestral *“no es válida ya que no ha cumplido con el principio de reserva de ley, además hay que tener mucho cuidado ya que se estaría formando una policía o milicia paralela a la que el estado tiene para el control”*. Esta Corte, sin avalar su contenido pues no ha tenido acceso a ella, enfatiza en que la adopción de normas internas -que responden a necesidades específicas de la comunidad- son parte de un ejercicio legítimo del derecho a practicar su derecho propio prescrito en el artículo 57 numeral 10 de la Constitución y por tanto deben ser comprendidas por las entidades del Estado desde una óptica intercultural y dialógica que no pretenda aplicar los mecanismos jurídicos mestizos a su ejercicio de autodeterminación. Así también, respecto de la creación de una guardia indígena, se encuentra que esta también forma parte de sus usos y costumbres y responde a la facultad que tienen las comunidades y pueblos indígenas para la generación y ejercicio de la autoridad dentro de su territorio ancestral, de conformidad con lo prescrito en el artículo 57 numeral 9 de la Constitución, sin que por ello pueda considerarse *per se* que exista una policía o milicia paralela. En todo caso, esta debe siempre respetar y enmarcarse en los límites previstos por la Constitución.

iv) Minería ilegal y sus implicaciones para los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

139.El MAATE, la ARCOM y la PGE advirtieron que la afectación a los territorios de la Comunidad de Sinangoe surgen en gran parte de actividades mineras ilegales sobre las que no tienen control aun cuando existen mecanismos administrativos para ello.

140.Como punto de partida, este Organismo Constitucional advierte que la existencia de actividades de explotación minera ilegal no constituye un hecho aislado, por el contrario, es un problema estructural que afecta a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así como al ejercicio de los derechos constitucionales de la población y de los ecosistemas a lo largo del territorio nacional⁸⁵.

⁸⁵ Véase escenarios de minería ilegal en las siguientes decisiones: Corte Constitucional y dictamen No. 3-19-EE/19 de 09 de julio de 2019, párr. 17. Véase también “La minería ilegal tiene corona en el Ecuador”, publicado por Plan V (06/01/2021). “282 operativos contra la minería ilegal se realizaron en el 2020 en todo el territorio nacional” publicado por ARC,

141. En tal sentido, teniendo en cuenta lo señalado en el acápite anterior con relación a que las actividades de explotación minera generan siempre algún impacto en la naturaleza, cuando se trata de explotación minera ilegal esto se potencializa y va a incumplir: **i)** la obligación de efectuar una consulta previa, libre e informada a los pueblos y nacionalidades indígenas; **ii)** la obligación de garantizar que las comunidades participen en los beneficios que esos proyectos reporten; **iii)** la obligación de indemnizar por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que causen a los pueblos y comunidades; **iv)** el cumplimiento de las licencias ambientales necesarias para la ejecución de las actividades mineras, mismos que procuran salvaguardar los derechos de la naturaleza y la protección de los ecosistemas⁸⁶; y, **v)** la posibilidad de que el Estado, a través de los órganos competentes, monitoree adecuadamente la ejecución de las actividades mineras y las sancione si corresponde.
142. Por consiguiente, en virtud de que la minería ilegal, es un delito e infracción administrativa⁸⁷ que se halla al margen de la Constitución y la ley, esta siempre acarrea graves afectaciones para los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, para la naturaleza y, en general, también para los derechos relacionados con un medio ambiente sano y equilibrado. Por lo que es obligación del Estado adoptar mecanismos efectivos y eficaces para evitarla y, realizar los controles respectivos y sancionar a quienes incurren en esta práctica, mediante los órganos competentes. Además, este hecho no puede constituir un justificativo de las entidades

<https://www.controlrecursosyenergia.gob.ec/282-operativos-contrala-mineria-ilegal-se-realizaron-en-el-2020-en-todo-el-territorio-nacional/>.

⁸⁶ Véase, Ley de Minería artículo 26 “*Actos administrativos previos.- Para ejecutar las actividades mineras se requieren, de manera obligatoria, actos administrativos motivados y favorables otorgados previamente por las siguientes instituciones dentro del ámbito de sus respectivas competencias:*

a) Del Ministerio del Ambiente, la respectiva licencia ambiental debidamente otorgada; y,
b) De la Autoridad Única del Agua, respecto de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua.

Adicionalmente, el concesionario minero presentará al Ministerio Sectorial una declaración juramentada realizada ante notario en la que exprese conocer que las actividades mineras no afectan: caminos, infraestructura pública, puertos habilitados, playas de mar y fondos marinos; redes de telecomunicaciones; instalaciones militares; infraestructura petrolera; instalaciones aeronáuticas; redes o infraestructura eléctricas; o vestigios arqueológicos o de patrimonio natural y cultural.

Si la máxima autoridad del sector minero de oficio o a petición de parte advirtiere que las actividades del solicitante pudieren afectar a los referidos bienes o patrimonio, solicitará la respectiva autorización a la entidad competente, la que deberá emitir su pronunciamiento en el término de treinta días. De no hacerlo en ese lapso, se entenderá que no existe oposición ni impedimento para el inicio de las actividades mineras, y el funcionario responsable será destituido. Respecto de la emisión de los informes de tales actos administrativos se estará a la aplicación de las normas del procedimiento jurídico administrativo de la Función Ejecutiva”.

Los Gobiernos Municipales y Metropolitanos, en el ejercicio de sus competencias, mediante ordenanza, deberán regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreo”.

⁸⁷ En este sentido, el artículo 57 de la Ley de Minería señala que “[l]a actividad minera ilegal ejercida por personas naturales o jurídicas, o grupos de personas, nacionales o extranjeras, sin contar con los títulos, autorizaciones, permisos o licencias, será sancionada conforme las prescripciones de este artículo, **sin perjuicio de las aplicables en los ámbitos ambiental, tributario o penal, a las que hubiere lugar**” (énfasis añadido).

accionadas para evadir su responsabilidad como autoridades encargadas de velar por los derechos constitucionales. Al contrario, debe ser un eje prioritario de su actuación.

143. Por todo lo expuesto, esta Corte ratifica las sentencias dictadas por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro de la provincia de Sucumbíos y la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, así como las medidas de reparación ordenadas en esta última, mismas que son de obligatorio e inmediato cumplimiento.

IX. Decisión

La Corte Constitucional, administrando justicia constitucional conforme lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución de la República y el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, resuelve:

- 1.** Confirmar las sentencias emitidas por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro de la provincia de Sucumbíos y la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, que declararon la vulneración de los derechos a la consulta previa, a la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio, así como las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia de apelación.
- 2.** En aplicación directa del principio de interculturalidad prescrito en el artículo 32 y 57 numeral 12 de la Constitución, se dispone:
 - 2.1.** Las Secretarías General y Técnica Jurisdiccional de esta Corte coordinen la traducción íntegra de esta sentencia al idioma cofán.
 - 2.2.** La Secretaría General de esta Corte notifique un resumen de la presente sentencia de forma oral ante los accionantes y la autoridad indígena.
 - 2.3.** Notificar al Consejo de la Judicatura, al Consejo de Igualdad para Pueblos y Nacionalidades y al Mecanismo de Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias de la Defensoría del Pueblo del Ecuador para que desde la notificación de la sentencia publiquen esta sentencia en la parte principal de su sitio web institucional con un hipervínculo que dirija al documento completo, por el periodo de 3 meses consecutivos. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, los responsables del departamento de tecnología y comunicación de dichas instituciones deberán remitir a esta Corte: **(i)** dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, la constancia de la publicación en el banner principal del portal web de la institución y **(ii)** dentro del término de 10 días contados desde el cumplimiento del plazo de 3 meses, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log)

respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó de manera ininterrumpida en su sitio web la presente sentencia.

3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.02.03
09:12:34 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos en contra de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022; el Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro.- 0273-19-JP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Auto de aclaración y ampliación No. 273-19-JP/22

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional los escritos presentados el 09 de febrero de 2022, por: Marco Proaño Durán, director de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado; Juan Sebastián Calero Chávez, director de patrocinio y delegado del Ministro de Energía Recursos Naturales no Renovables; y, Marco Estrella Carvajal, gerente general de la compañía All Metals Minería, SA. El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa No. 273-19-JP, emite el siguiente auto:

I. Antecedentes

1. El 27 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 273-19-JP/22.
2. El 09 de febrero de 2022, Marco Proaño Durán, en calidad de director de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado; Juan Sebastián Calero Chávez, en calidad de director de patrocinio y delegado del Ministro de Energía Recursos Naturales no Renovables; y, Marco Estrella Carvajal, en calidad de gerente general de la compañía All Metals Minería, SA., presentaron escritos de aclaración y ampliación de la sentencia.

II. Oportunidad

3. Los pedidos de aclaración y ampliación fueron interpuestos el 09 de febrero de 2022, respecto de la sentencia No. 273-19-JP/22, emitida el 27 de enero de 2022 y notificada el 04 de febrero de 2022. En tal virtud, se observa que los pedidos han sido presentados dentro del término de tres días establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”).

III. Fundamentos de la solicitud

Procuraduría General del Estado (“PGE”)

4. La PGE centra su petitorio de aclaración y ampliación en los siguientes puntos:
 - 4.1. Que se expuso ante esta Corte que el disponer la reversión de una concesión minera, afectó el derecho a la defensa de los concesionarios y a situaciones jurídicas consolidadas, dado que no se les garantizó su derecho a la defensa en el proceso de origen. Por lo que, determina que el Estado solicitó expresamente que en casos en los que se litigue respecto a temas de actividad extractiva, la Corte, como ya lo ha hecho en casos similares, emita reglas dentro de la acción de protección y medida cautelar que deban seguir las partes procesales y operadores de justicia, a fin de que las decisiones emitidas dentro de estas causas se adecuen a parámetros constitucionales. Situación que no fue considerada ni mencionada en la sentencia de 27 de enero de 2022, razón por la

cual solicita se amplíe la sentencia.

- 4.2. Que la sentencia es oscura debido a que se confirman las sentencias dictadas dentro del proceso de origen de acción de protección, pero “*no considera que en la sentencia cuyas medidas de reparación se ratifican, se dispuso expresamente la afectación a territorio que no forma parte de la comunidad A’I Cofán de Sinangoe*”. De tal manera, solicita se aclare: “*i) si las concesiones mineras que deben ser suspendidas corresponden a aquellas que no han cumplido con la obligación de consulta previa encontrándose en territorio A’I Cofán o en su área de influencia; y ii) si el área de influencia debe ser entendido como todas las concesiones de la provincia o únicamente aquellas que técnica y justificadamente se demuestre que afecten al territorio A’I Cofán*”.

Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables (“MERNR”)

5. El MERNR solicita, en lo principal, lo siguiente:

- 5.1. Se amplíe la sentencia en lo concerniente a si el haberse dispuesto una “*reversión de una concesión minera vulnera derechos tales como a la defensa de los beneficiarios de una concesión y una afectación a situaciones jurídicas consolidadas en detrimento del derecho a la seguridad jurídica*”.
- 5.2. Se aclare la sentencia en los siguientes puntos:

1. Si las concesiones mineras que deben ser suspendidas corresponden a aquellas que no han cumplido con la obligación de consulta previa encontrándose en territorio A’I Cofán o en su área de influencia. 2) Si el área de influencia debe ser entendido como todas las concesiones de la provincia o únicamente aquellas que técnica y justificadamente se demuestre que afecten al territorio A’I Cofán conforme sentencia de segunda instancia dentro del proceso originario que fue revisado por la Corte Constitucional.

Marco Estrella Carvajal: Compañía All Metals Minería SA.

6. En su pedido de ampliación presenta los siguientes requerimientos:

- 6.1 *1. Que las concesiones mineras de titularidad de mi representada se encuentran a más de 70 kilómetros de distancia del área Cofán. 2. Que las concesiones mineras de titularidad de mi representada se encuentran en un sistema hídrico distinto de aquel que llega a los cofanes. 3. Que he sido víctima de amenazas de muerte por esta causa, solicitando incluso audiencia privada con la ponente del caso y los jueces de la Corte Constitucional. 4. Que en este caso uno de los jueces de Corte Constitucional formó parte de la acción de protección, luego actuó como juez, luego se excusó reconociendo que no debía formar parte de este caso y posteriormente encontrándose con excusa presentada integró el tribunal que realizó la audiencia en el proceso de revisión. 5. Que existen grupos armados irregulares que han tomado*

los espacios de las empresas que tenían concesiones mineras legales y que inclusive hay campos de entrenamiento. 6. Que la sentencia de la Corte Constitucional se refiere a la obligación de realizar consulta previa en aquellos casos donde el proyecto se encuentre en el territorio de la comunidad ancestral, situación que no es la nuestra como se ha justificado con mapas y escritos entregados a la Corte Constitucional; o respecto de proyectos que se encuentren en área de influencia del territorio de la comunidad ancestral, situación que tampoco es la nuestra pues nos encontramos a más de 70 kilómetros de distancia del área Cofán y en un sistema hídrico distinto del que llega a estos. 7. Que se nos ha confiscado la propiedad de los derechos derivados de las concesiones mineras que jamás han afectado a la comunidad Cofán ni que se encuentran en su zona de influencia. 8. Que en la decisión constitucional no existe mecanismo alguno para reparar a quienes obtuvimos una concesión minera conforme a la Ley. 9. Que nuestro derecho a la defensa ha sido completamente desconocido bajo el supuesto de que no somos parte afectada.

6.2. Finalmente, solicita que se aclare la sentencia respecto a:

Si todas las concesiones mineras de la provincia de Sucumbíos deben ser canceladas, aunque no se encuentren en territorio Cofán ni en su área de influencia o si las concesiones mineras deben ser suspendidas hasta que se realice el proceso de consulta en cuanto a los proyectos que se encuentren en el territorio de la comunidad Cofán o en su área de influencia y una vez realizada la consulta proseguir con el proceso legal pertinente. Y a consecuencia de esto, si las peticiones de concesión minera en Sucumbíos que no han sido analizadas deben ser suspendidas hasta que se realice la consulta y una vez realizada proseguir con su tramitación correspondiente.

Si la minería legal debe desaparecer en la provincia de Sucumbíos y por tanto, el Estado ecuatoriano ha perdido la potestad de ejercer su facultad de entregar concesiones mineras en dicha provincia.

IV. Legitimación activa

7. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 94 establece quienes pueden presentar una solicitud de aclaración y/o ampliación: *“La persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de tres días a partir de su notificación y será resuelta dentro del término de ocho días a partir de su presentación.”*
8. De la revisión de los pedidos presentados por la PGE y el MERNR, esta Corte observa que estos fueron presentados por entidades que fueron parte del proceso que nos ocupa, por lo que procede el pronunciamiento solicitado. No obstante, del examen del petitorio presentado por Marco Estrella Carvajal, en representación de la Compañía All Metals Minería SA, este Organismo Constitucional identifica que, al no haberse analizado el proceso de origen en el ámbito de la sentencia de revisión, este pedido fue presentado por una persona que no podía ser parte procesal en la causa No. 273- 19-JP/22, es decir,

no tiene legitimidad activa para presentar aclaración y/o ampliación. En consecuencia, procede rechazar su solicitud¹.

V. Análisis de la solicitud de aclaración y ampliación

9. El artículo 440 de la Constitución de la República establece: *“Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”*. En tanto que el artículo 40 CRSPCCC prescribe que: *“De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”*.
10. Al respecto, esta Corte Constitucional estableció que la **aclaración** procede si el fallo fuere oscuro y la **ampliación** si este no resuelve todos los puntos de la controversia, sin que le esté permitido al juez modificar la decisión o la sentencia al resolver dichos recursos, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una sentencia².
11. De la revisión de cada uno de los petitorios, esta Corte evidencia que los pedidos de aclaración y ampliación presentados por la PGE y el MERNR han sido construidos bajo una misma línea argumentativa, por lo que este Organismo considera oportuno dar contestación a estos de forma conjunta.

Sobre los pedidos de ampliación presentados por la PGE y el MERNR

12. La PGE manifiesta que, dado que no se garantizó el derecho a la defensa a las partes en el proceso de origen, solicitó expresamente a la Corte que en casos en los que se litigue respecto a temas de actividad extractiva, se emita reglas dentro de la acción de protección y medida cautelar que deban seguir las partes procesales y operadores de justicia, a fin de que las decisiones emitidas dentro de estas causas se adecuen a parámetros constitucionales. Por su lado, el MERNR pide ampliación de si el haberse dispuesto una *“reversión de una concesión minera vulnera derechos tales como a la defensa de los beneficiarios de una concesión y una afectación a situaciones jurídicas consolidadas en detrimento del derecho a la seguridad jurídica”*.
13. Al respecto, esta Corte Constitucional, en el párrafo 8 de la sentencia, fue enfática al expresar que *“-una vez revisadas las particularidades del caso y las sentencias expedidas en el marco de la acción de protección- estima que no es procedente analizar nuevamente los hechos del caso dado que ambas judicaturas tutelaron oportunamente los derechos constitucionales de la comunidad de Sinangoe y que no se encuentra una desnaturalización de la garantía jurisdiccional de acción de protección. Sin perjuicio de lo anterior, la revisión del caso tendrá como objetivo emitir estándares erga omnes y vinculantes sobre el derecho constitucional a la consulta previa a ser aplicados en casos futuros”* (énfasis añadido).

¹ Ver auto de ampliación dentro del caso 679-18-JP/20 y acumulados de 16 de septiembre de 2020.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1651-12-EP/20 de 02 de septiembre de 2020.

14. Por consiguiente, el pedido de que la Corte emita un pronunciamiento de fondo para analizar la presunta vulneración de derechos ante la reversión de concesiones no es procedente por medio de un pedido de ampliación, pues no se conoció el fondo del proceso originario de acción de protección.

Sobre los pedidos de aclaración presentados por la PGE y el MERNR

15. Respecto al pedido de aclaración presentado por las entidades del Estado, este se centra en:

1) Si las concesiones mineras que deben ser suspendidas corresponden a aquellas que no han cumplido con la obligación de consulta previa encontrándose en territorio A'I Cofán o en su área de influencia. 2) Si el área de influencia debe ser entendido como todas las concesiones de la provincia o únicamente aquellas que técnica y justificadamente se demuestre que afecten al territorio A'I Cofán conforme sentencia de segunda instancia dentro del proceso originario que fue revisado por la Corte Constitucional.

16. De la revisión del pedido de las entidades del Estado, este Organismo observa que a través de su petitorio las entidades pretenden que la Corte se pronuncie sobre un tema que ya fue resuelto en el proceso de origen. En este sentido, tal y como se lo hizo en el acápite previo, se recuerda a las entidades estatales que la Corte Constitucional en el presente caso confirmó las sentencias dictadas dentro del proceso de origen y, emitió estándares *erga omnes* y vinculantes sobre el derecho constitucional a la consulta previa a ser aplicados en casos futuros. Por lo que al no existir nada oscuro dentro del fallo, no existe nada que aclarar.
17. De lo expuesto, se evidencia que la sentencia No. 273-19-JP/22 no contiene conceptos de difícil comprensión ni dejó sin resolver algún punto de la controversia, tornando improcedentes a los recursos de aclaración y ampliación presentados.

VI. Decisión

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

1. **RECHAZAR** el pedido de aclaración presentado por Marco Estrella Carvajal gerente general de la compañía All Metals Minería SA.
2. **NEGAR** los pedidos de aclaración y ampliación presentados por la **PGE** y el **MERNR** por improcedentes.
3. **DISPONER** que las partes estén a lo resuelto en la sentencia No. 273-19-JP/22.
4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Fecha: 2022.03.16
15:46:48 -05'00'

Dr. Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 245-15-EP/22
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 27 de enero de 2022

CASO No. 245-15-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza si dentro de la acción de protección No. 13572-2014-1209 se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Debido a que la causa cumple con los requisitos determinados en la sentencia No. 176-14-EP/19, se procede al examen de mérito y se declara la vulneración al derecho a la propiedad por parte del GAD de Manta.

I. Antecedentes

1. El 19 de agosto de 2014, el señor Lenin Teobaldo Arroyo Baltán, procurador judicial de Rosa María E. Sánchez Pico, Dora Maruja, Ramón Eduardo, Gladys Margarita, Epifanía Mariana, Feliza Amarilis, Estuardo Marcelo, Segundo Feliciano y Wilfrido Monserrate Flores Sánchez (en adelante “**los accionantes**”), presentó acción de protección con medidas cautelares¹ en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta (en adelante “**GAD de Manta**” o “**el Municipio**”) y la Procuraduría General del Estado (en adelante “**PGE**”). Los accionantes,

¹ Según se desprende de la demanda a foja 180 del expediente los accionantes solicitaron: a) *Que, se ordene al GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN MANTA la 'sustitución o reactivación inmediata de la clave catastral No. 1070107000 que corresponde al referido bien inmueble ubicado en el Barrio Córdova sector 'El Murciélagu', cuyo contribuyente era quien en vida llamó José Feliciano Flores Murillo;* b) *Que, se ordene la suspensión inmediata del contrato de desmembración y permuta suscrito entre el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN MANTA y la COMPAÑÍA INMOBILIARIA COSTAZUL S.A. INMOCOSTAZUL, el 7 de febrero de 2014 (...)* c) *Que, se ordene al GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN MANTA que se abstenga de otorgar permiso de construcción a favor de la COMPAÑÍA INMOBILIARIA COSTAZUL S.A. INMOCOSTAZUL;* y, en la hipótesis de que lo haya otorgado, quedará suspendido de inmediato, siempre que guarde relación con la enajenación del lote de terreno de propiedad de mis mandantes, mediante el contrato de desmembración y permuta, suscrito entre el GAD de Manta y la persona jurídica, en referencia, hasta que se cancele la indemnización justa y la reparación integral a mis mandantes por el daño producido mediante la confiscación de la propiedad; d) *Que, se ordene a la Contraloría General del Estado, que una vez practicado el examen especial, como en efecto está realizando al proceso de contratación pública de desmembración y permuta (...) al efecto se remita el informe definitivo para que haga parte de la presente acción;* e) *Que, se ordene al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social practique una auditoría de trabajo y estudio especial al proceso de confiscación de la propiedad privada por parte del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN MANTA y el contrato de desmembración y permuta que tiene celebrado con la COMPAÑÍA INMOBILIARIA COSTAZUL S.A.(...);* f) *Que, se remita copia certificada de todo lo actuado a la Asamblea Nacional, a fin de que disponga la inmediata investigación y estudio especial al proceso de confiscación de la propiedad privada por el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN MANTA (...).*

herederos del señor José Feliciano Flores Murillo, consideraban que el GAD de Manta vulneró sus derechos constitucionales², al haber empleado un terreno³ de su propiedad como parte de la construcción del complejo deportivo Tohallí, así como una supuesta permuta posterior de este bien, sin la existencia previa de una expropiación. Además, mencionan que el GAD desapareció la clave catastral correspondiente al bien inmueble sin ningún tipo de notificación y sin emitir explicación al respecto. El proceso fue signado con el No. 13572-2014-1209.

2. El 21 de agosto de 2014, la Dra. María Patricia Zambrano Zambrano, jueza de la Unidad Judicial Segunda de Violencia contra la Mujer y Familia de Manta (en adelante **“la Jueza de la Unidad Judicial”**), dispuso que el compareciente complete su demanda de conformidad a lo dispuesto en el artículo 10 numeral 3⁴ de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante **“LOGJCC”**). Este requerimiento fue atendido por los accionantes el 26 de agosto de 2014. El 28 de agosto de 2014, a las 18:10, la jueza de la causa notificó a los accionantes con la calificación de la acción, la fecha de la audiencia y con sustento en el artículo 87 de la LOGJCC concedió las medidas cautelares⁵. Posteriormente, se encuentra una providencia del mismo día a las 18:27, en que la jueza califica la acción, fija fecha para el desarrollo de la audiencia y se niega la solicitud de medidas cautelares⁶.
3. El 08 de septiembre de 2014, la Jueza de la Unidad Judicial negó la acción de protección⁷. De esta decisión, el 11 de septiembre de 2014, los accionantes interpusieron recurso de ampliación y aclaración; los cuales fueron atendidos el 08 de octubre de 2014.
4. El 13 de octubre de 2014, los accionantes interpusieron recurso de apelación respecto

² Los accionantes alegaron la vulneración a los siguientes derechos constitucionales: Art. 66 numerales 15 (desarrollo de actividades económicas) 23 (derecho de petición) 26 (derecho a la propiedad). Art. 76 numeral 7 literal l) (debido proceso en la garantía de motivación), Art. 82 (seguridad jurídica).

³ Según se desprende de la demanda a foja 179 vuelta el terreno sería de 425.75 metros cuadrados y se encontraría ubicado en el barrio “Córdova” sector el Murciélagos de la ciudad de Manta.

⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Segundo Suplemento No. 52 de 22 de octubre de 2009. Art. 10.- **Contenido de la demanda de garantía.**- La demanda, al menos, contendrá: 3. La descripción del acto u omisión violatorio del derecho que produjo el daño. Si es posible una relación circunstanciada de los hechos. La persona accionante no está obligada a citar la norma o jurisprudencia que sirva de fundamento a su acción.

⁵ Expediente constitucional; boleta de notificación a los accionantes, ver foja 197.

⁶ Expediente constitucional. Foja 190

⁷ La jueza de la Unidad Judicial indicó en su sentencia que: *“dentro del caso que nos ocupa, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Manta, en la exposición del procurador Síndico, justifica el derecho de propiedad y la titularidad del bien inmueble a favor de la Institución accionada; y así consta en autos.- (...)Del texto de este numeral se puede colegir muy fácilmente que el accionante ha solicitado a la operadora de justicia que se le reconozca el derecho a la propiedad y para este fin no fue creada la acción de protección, por ello deviene en improcedente su pedido y consecuentemente la Acción de Protección que ha presentado, esto independiente que el acto administrativo dado por el GAD MANTA puede ser impugnado en la vía judicial, salvo que hubiere demostrado que la vía no fuere adecuada ni eficaz, hecho que no ha ocurrido en la presente Acción de Protección”*.

- a la sentencia de 08 de septiembre de 2014. El 09 de enero de 2015, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí (en adelante “**la Sala Penal**”), conformada por los jueces María Eugenia Vallejo Alarcón, Franklin Keneddy Roldán Pinargote y Gina Fernanda Mora Dávalos, rechazó el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia de primer nivel.
5. El 11 de febrero de 2015, los accionantes presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segundo nivel dictada el 09 de enero de 2015 por la Sala Penal.
 6. El 26 de marzo de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional rechazó la acción signada con el No. 245-15-EP, debido a que la misma habría sido presentada de manera extemporánea. De esta decisión, los accionantes solicitaron su revocatoria; misma que fue aceptada y debido al análisis correspondiente la acción fue admitida el 13 de octubre de 2015. Posteriormente, el 15 de noviembre de 2015, el caso fue remitido para su sustanciación a la exjueza constitucional Wendy Molina Andrade.
 7. El día 5 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, para el ejercicio de las competencias constitucionales y legales, los actuales jueces constitucionales. En atención al sorteo correspondiente, se asignó la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento el 29 de junio de 2020; solicitó el informe de descargo tanto a la jurisdicción de primera como segunda instancia, solicitó información a diversas instituciones y convocó a audiencia pública, diligencia que se llevó a cabo el 14 de julio de 2020.
 8. En las fechas 08, 10 y 13 de julio de 2020, la Abg. Iliana Jazmín Gutiérrez Toromoreno, procuradora síndica del GAD de Manta, la Dra. Gina Fernanda Mora Dávalos, jueza de la Sala Penal⁸ y el Registrador de la Propiedad de Manta presentaron información de manera individual.
 9. El 20 de agosto de 2020, la jueza ponente exhortó a la máxima autoridad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas cumpla con el pedido de información realizado el 29 de junio de 2020, lo cual fue acatado el 21 de agosto de 2020.
 10. El 23 de agosto de 2021, el Abg. José Miguel Vargas, por sus propios derechos, requirió copia del audio de la audiencia llevada a cabo dentro de esta causa; lo que fue atendido mediante auto de 31 de agosto de 2021.
 11. El 09 de diciembre de 2021, Verónica Leticia Vaca Fuentes, gerente general y representante legal de la compañía Inmobiliaria Costa Azul S.A. INMOCOSTAZUL,

⁸ La jueza informó que el documento no se encontraba suscrito por el Tribunal debido a que la Dra. María Eugenia Vallejo Alarcón se había acogido a la jubilación, y el Dr. Franklin Roldán Pinargote se encontraba con licencia por enfermedad.

presentó un escrito como tercero con interés.

II. Competencia de la Corte Constitucional

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República (CRE); y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Decisión impugnada

13. Los accionantes impugnan la sentencia de segunda instancia dictada por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dentro de la acción de protección. No. 13572-2014-1209.

IV. Pretensión y argumentos de las partes

a. Los accionantes

14. Los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección presentan dos tipos de argumentos; los primeros en torno a los hechos que dieron origen a la acción de protección y los segundos sobre el proceso constitucional.

a.1 Hechos que dieron origen a la acción de protección

15. El señor José Feliciano Flores Murillo (+), el 15 de abril de 1957 adquirió del señor Pedro Policarpo Reyes Zambrano un lote de terreno de 425 metros cuadrados ubicado en el barrio Cementerio (actualmente barrio Murciélagos) de la ciudad de Manta.
16. Este terreno fue expropiado por la Dirección General de Obras Públicas, el 21 de julio de 1967 a través de la Resolución No. 615, para la construcción de obras portuarias en Manta. No obstante, el 27 de mayo de 1968 el Ministerio de Obras Públicas dictó el Auto No. 1006-B en el que se indicaba que el terreno en mención (entre otros terrenos) por razones técnicas no es indispensable para la construcción de las obras portuarias por lo que *“no van a ser utilizados en el fin de la expropiación ni se ha pagado indemnización alguna a los dueños afectados”*; en tal sentido, se revierte la expropiación y se adjudica el terreno nuevamente al señor Feliciano Flores mediante acta de entrega recepción entre el comisionado director provincial de Obras Públicas y el señor Feliciano Flores el 07 de octubre de 1970, acta que fue aprobada por la Dirección General de Obras Públicas según consta de Auto No. 0446-D de 22 de septiembre de 1970 protocolizada e inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón Manta.
17. El 01 de septiembre de 1982, el Concejo Cantonal de Manta deseaba construir el complejo deportivo para el desarrollo de los VI Juegos Nacionales, específicamente

la piscina y el coliseo, esto, según los accionantes, se lo realizó en el terreno del señor José Feliciano Flores Murillo, a quien no se le notificó con la declaratoria de utilidad pública, ni de expropiación, ni se le canceló ningún valor; de la demanda se expone que el 08 de mayo de 1989 habría presentado un reclamo administrativo el cual no fue atendido.

18. Una vez que el señor José Feliciano Flores Murillo falleció, sus herederos inscribieron la posición efectiva y prosiguieron con la reclamación administrativa. Así, indican que en la administración del Dr. José España Tejena, como alcalde de Manta, se dispuso al Procurador Síndico de ese momento informe sobre el reclamo vinculado al lote de terreno en mención; al respecto, el procurador síndico concluyó:

“(...) el Municipio debe cancelar el precio de éste terreno, según el Art. 255 es decir sobre el avalúo municipal, que según el informe del Jefe de Avalúos y Catastros, es de \$4.000.00 el metro cuadrado (...). Otra solución sería llegar a un arreglo extrajudicial o convencional sobre el valor de este terreno, ya sea por metro cuadrado, o sobre el total del mismo. También se podría hacer una permuta, con un terreno de propiedad municipal (...).”

19. Exponen que sus reclamaciones fueron presentadas a diferentes autoridades municipales. Refieren que hasta el 12 de febrero de 2003 los accionantes cancelaban anualmente los impuestos prediales del terreno en mención, cuya clave catastral era la No. 1070107000; sin embargo, desde esa fecha no han podido pagar los impuestos *“por cuanto la I. Municipalidad del cantón Manta (...) en un acto de naturaleza administrativa por además (sic) arbitrario, anuló, bloqueó o hizo desaparecer la referida clave catastral, sin notificar y sin proporcionar ningún tipo de explicación al respecto (...)”*. Así mismo, indican que sobre el reclamo de la indemnización, el 10 de mayo de 2004, la directora de Planeamiento Urbano del GAD de Manta concluyó:

“(...) Con la finalidad de que este inconveniente, por sus años de duración, y que siempre existe la predisposición de esta Administración de solución, se ha puesto a disposición de los solicitantes lotes de terrenos en el sector Mazato, calle 304, para su reubicación, es más ya se ha inspeccionado estas propuestas con el Sr. FLORES, por lo tanto, estamos esperando conforme si acepta la citada propuesta (...)”

20. No existe información desde el 2004 hasta el año 2012 en que, mediante comunicación de 21 de diciembre de 2012, los accionantes habrían solicitado la reactivación del registro de la clave catastral del terreno y además habrían solicitado la indemnización correspondiente; situación que tampoco habría sido atendida.
21. Informan que pese a ser los propietarios del terreno en mención, el GAD de Manta confiscó y posteriormente, como parte del complejo deportivo Tohallí, lo permutó a la inmobiliaria INMOCOSTAZUL. Todos estos actos por parte del GAD de Manta habrían generado una vulneración a los derechos constitucionales de los accionantes específicamente el derecho a la propiedad contenido en los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE, 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

(CADH), 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ya que “(...) *al haber **anulado** la clave catastral del predio, la **confiscación** y **enajenación** del mismo, sin la debida y adecuada **motivación** que en derecho corresponde, y sin haber hecho el pago de la **indemnización**”.* (la negrilla corresponde al texto original)

a.2 Sobre el proceso constitucional

22. Los accionantes manifiestan que presentaron acción de protección con medidas cautelares, la cual recayó en la Unidad Judicial Segunda de Violencia contra la Familia de Manta; informan que el 28 de agosto de 2014 a las 18h10, los accionantes fueron notificados electrónicamente con la calificación de la demanda en donde se acepta a trámite la acción y se conceden las medidas cautelares; y, ese mismo día a las 18:30, sin que medie una revocatoria, recibieron una nueva providencia en la que se califica la demanda y niega las medidas cautelares. Posteriormente, realizan una descripción de las etapas procesales; concluyendo que la Unidad Judicial negó de manera inmotivada la acción de protección.
23. Respecto a la sentencia de segundo nivel, dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí en su demanda de AEP, los accionantes refieren que la misma vulneró los artículos 75 (tutela judicial efectiva), 76 numerales 2 (presunción de inocencia) y 7 literales a) c) d) h) y l) (debido proceso respecto al derecho a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, a la publicidad del proceso, a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes y garantía de motivación) y 82 (seguridad jurídica) de la CRE.
24. Para sustentar las presuntas vulneraciones, los accionantes indican que “(...) *la Sala no se pronunció sobre la parte objetiva en que se trabó la litis, dejándome en completa indefensión, es decir no hay pronunciamiento debidamente motivado sobre la violación de derechos de mis mandantes en la tramitación de la acción de protección (...)*”. Continúa indicando que la sentencia de segundo nivel no es congruente respecto a los hechos presentados, las pretensiones y las normas jurídicas aplicables.
25. De otra parte, los accionantes mencionan que en la aludida sentencia “(...) *no hay igualdad ya que no se aplicó la ley de la misma manera como en otras Cortes Provinciales de Justicia del país y la misma Corte Constitucional, lo han aplicado en reiterados casos, reconociendo de tal manera, que deben activarse los mecanismos de garantías constitucionales cuando los recursos ordinarios, por cualquier motivo, no sean eficaces para proteger los derechos constitucionales o fundamentales*”.
26. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, los accionantes refieren que éste ha sido vulnerado ya que los jueces no tutelaron los derechos de los accionantes pese a existir documentos en los que la entidad demandada acepta que existió un acto contrario a derecho respecto al bien inmueble del señor Flores. En este mismo

sentido, exponen que la autoridad demandada “(...) *el legitimado pasivo, no ha probado la declaratoria de utilidad pública, en el proceso de expropiación y la cancelación de la indemnización correspondiente, (...)*”.

27. En cuanto al derecho a la defensa, los accionantes mencionan que el mismo se ha visto restringido cuando la Sala consideró que su reclamación debía ser tutelada por la vía ordinaria y no constitucional.
28. Respecto a la tutela judicial efectiva, los accionantes exponen su contenido sin identificar de qué manera la decisión impugnada habría violentado este derecho.
29. Por lo manifestado, los accionantes solicitan se acepte su demanda, se declare la vulneración a derechos constitucionales y se determinen las reparaciones correspondientes.

b. Los legitimados pasivos

30. El 10 de julio de 2020, Gina Fernanda Mora Dávalos, jueza de la Sala Penal presentó su informe de descargo, en el cual refirió que el Tribunal se ratificaba en la integridad del contenido de la sentencia impugnada ya que “(...) *se encuentra constitucional y legalmente estructurada; iniciando con el análisis de la sentencia de la juez a-quo en la que resolvió denegar la acción protección por cuanto no cumplía con los requisitos de procedencia, al no evidenciarse vulneración de derechos constitucionales*”. Continúa indicando que la sentencia es motivada “(...) *al coincidir con el criterio del juez a-quo; y, al verificarse que no existía por parte de la institución accionada vulneración de derecho a la propiedad de los accionantes, se confirma la sentencia que fue motivo de impugnación*”.

31. Expone también:

(...) la argumentación vertida por la juez y confirmada por la Sala con la motivación constitucional se centra en si se desprende de lo expuesto por el accionante, que el acto ejecutado por el accionado violenta derechos fundamentales, concluyendo que de lo detallado en la demanda y de la documentación adjunta no se evidenció tal vulneración; especificando además que existe la vía ordinaria para el reclamo de derechos contemplados en la normativa infra-constitucional, ya que el acto administrativo puede ser impugnado por la vía judicial.

32. La jueza de la Sala menciona:

(...) destaca esta Sala que el procurador judicial de los accionantes, con posterioridad a la resolución tomada por el tribunal de alzada, hizo uso de la vía civil y presentó una demanda de reivindicación de dominio en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Manta y de la Inmobiliaria Costazul S.A. INMOCOSTAZUL S.A.; (...) en relación al mismo inmueble que alegan los mandantes se habría vulnerado su derecho a la propiedad; juicio que fue declarado de oficio en abandono ante la falta de impulso procesal de quien demanda(...).

c. Información del GAD de Manta (accionando en el proceso originario)

- 33.** El 08 de julio de 2020, Iliana Jazmín Gutiérrez Toromoreno, procuradora síndica del GAD de Manta, dio contestación a la solicitud de información de la jueza sustanciadora. Así, respecto a las acciones llevadas a cabo por esa entidad respecto del lote No. 10 y 11 ubicado en el sector conocido como "El Murciélago" con registro catastral No. 1070107000, cuyo propietario habría sido el señor José Feliciano Flores Murillo (+), indicó que este bien no ha sido objeto de expropiación por parte de la municipalidad; ya que los mismos *"son bienes municipales entregados en el año 1967 mediante Decreto Ejecutivo No. 1570 emitido por el Señor Presidente de la República del Ecuador Clemente Yerovi Indaburu"*; mencionan que el Registrador de la Propiedad el 7 de septiembre de 2012 emitió el certificado de solvencia del Decreto Ejecutivo No. 1570, *"donde constan las áreas que fueron adjudicadas al Municipio, las cuales fueron los lotes 1, 2, 3, 6, 7, 8, 13, 15, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 del mencionado plano"*.
- 34.** Exponen que *"(...) el bien donde se encuentran las instalaciones del Complejo "TOHALY" de la ciudad de Manta (sic) ubicado en el malecón frente al Hotel Oro Verde (sic), se encuentra registrado dentro del inventario de bienes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta, con clave 1070101000."*
- 35.** El GAD de Manta realizó una descripción de las acciones llevadas a cabo respecto a los bienes ubicados en el complejo deportivo Tohallí, indicando lo siguiente:
- 35.1** El 02 de diciembre de 2005, se encuentra inscrita la donación realizada por el GAD de Manta a favor del círculo de periodistas deportivos del Ecuador, núcleo Manabí, un área de terreno ubicado en el Lote No. 2, lote constante en el Decreto Ejecutivo No. 1570 de 12 de noviembre de 1966.
- 35.2** Con fecha 22 de abril de 2008 bajo No. 1102 se encuentra inscrita la donación a la Asociación Interprofesiones de Fotógrafos profesionales, operarios y anexos de Manta, un área de terreno ubicado en la calle 20 y calle M cuatro A (complejo deportivo Tohallí)
- 35.3** En el año 2014, se realiza la Escritura Pública de desmembración y permuta entre la compañía COSTAZUL S.A. INMOCOSTAZUL y el GAD de Manta.
- 35.4** El 03 de abril de 2014 se celebra un contrato de donación entre el GAD de Manta y el Ministerio del Deporte, cuya cláusula segunda señala: *"permutar el bien municipal identificado con la clave 1070101 en una superficie de treinta mil metros cuadrados, ubicado en la avenida malecón entre Oro verde de Manta, predio que alberga infraestructura deportiva del Complejo Deportivo Tohallí que comprende el Coliseo Lorgio Pinargote Montalván, la piscina olímpica y canchas de uso múltiple, con terrenos de la compañía INMOCOSTAAZUL S.A. ubicado en la vía San Mateo sobre la que está*

construida la “ciudad deportiva”.

36. Respecto a las alegaciones de los accionantes, el GAD de Manta expone que ha utilizado terrenos que le fueron adjudicados y que el *“accionante pretende reclamar la titularidad de un bien inmueble del cual se desconoce su paradero, mediante vía constitucional puesto que, según informes, este predio podría encontrarse los mismos en donde está ubicado el edificio de CNT (sic)”*.
37. Indica además que existiría abuso de derecho por parte de los accionantes, quienes posteriormente a la acción de protección, también activaron una acción de reivindicación, considerando que la vía ordinaria era adecuada.

d. Información Registrador de la Propiedad de Manta

38. El 13 de julio de 2020, George Moreira Mendoza, Registrador de la Propiedad de Manta remitió a este Organismo la ficha No. 17934, en la que consta información relacionada al movimiento registral del lote 10 y 11 ubicado en el sector conocido como “El Murciélagos” de la ciudad de Manta, cuyo certificado de solvencia⁹ fue anexado.

e. Información del Ministerio de Obras Públicas

39. El 21 de agosto de 2020, el Ministerio de Obras Públicas presentó un escrito en el que realiza una descripción de los diferentes pedidos de información suscitados dentro de la entidad y concluye que de la información que reposa en la acción de protección se determina que:

“(…) el Señor Feliciano Flores adquirió un bien raíz en el año de 1957 conforme consta de los títulos escriturarios que ha sido agregado al expediente, en 1967 es decir un año posterior el MOP procedió a la expropiación de ese bien raíz en conjuntamente (sic) con otros terrenos, ubicado en el sector ubicado en el Barrio El Murciélagos de esta ciudad de Manta, con la finalidad de contribuir a lo que se consideraba el proyecto para la construcción de los muelles de Autoridad Portuaria de Manta, a renglón seguido en el año de 1968 el propio MOP revierte la tierra a sus propietarios, en virtud de que no se habían cancelados los valores correspondientes, en 1970 mediante acta de recepción se entrega de los predios a los propietarios, tal como consta en el expediente se devolvió la tierra, es decir el propio MOP entrega las tierras tal como consta en el Certificado del Registro de la Propiedad tal como está en el expediente. (lo resaltado me pertenece y a su vez indica claramente Ministerio de Transporte y Obras Públicas revirtió en su tiempo la expropiación a sus propietarios (sic)”.

e. Información presentada por INMOCOSTAZUL

⁹ Cfr. Trámites Ecuador. *Es la historia de dominio que contiene la información cronológica o solvencia de un predio que está legalmente inscrito, en donde se detalla el nombre del propietario actual.* Disponible en: <https://www.gob.ec/rpcp/tramites/certificado-historia-dominio-solvencia#:~:text=Es%20la%20historia%20de%20dominio,el%20nombre%20del%20propietario%20actual>.

- 40.** El 09 de diciembre de 2021, INMOCOSTAZUL como tercero con interés en la causa presentó un escrito en el cual realizó una descripción de los hechos planteados en la acción extraordinaria de protección; así indicó:
- 40.1** Mediante Decreto Ejecutivo No. 1570, el presidente de la República entregó a la I. Municipalidad de Manta, hoy Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad del cantón Manta, un bien inmueble ubicado en la Avenida Malecón Jaime Chávez Gutiérrez, calle 20 y Avenida Circunvalación.
- 40.2** Sobre este lote en el año 1985 se levantó el Complejo Deportivo Tohallí, mismo que fue construido con fondos de la ex Dinader, hoy Ministerio del Deporte, y que era administrado por la Liga Cantonal de Manta.
- 40.3** El 26 de noviembre de 2012, Inmocostazul presentó ante el GAD de Manta una carta de intención de permuta entre un bien denominado Ciudad Deportiva de propiedad de la Compañía Inmobiliaria Costazul S.A. Inmocostazul por el bien donde se ubicaba el Complejo Deportivo Tohallí. La propuesta incluía que Ciudad Deportiva pasaría a ser propiedad del Ministerio del Deporte.
- 40.4** El 07 de marzo de 2013, el GAD de Manta resuelve aprobar la permuta; por lo que, posteriormente, el Ministerio del Deporte emitió informe favorable para la permuta de los inmuebles del GAD cantonal de Manta y la Compañía Inmobiliaria Costazul S.A. Inmocostazul, considerando que el inmueble Ciudad Deportiva sería entregado al Ministerio del Deporte, una vez que se cuente con un Acta de Acuerdo Total de Mediación.
- 40.5** El 20 de diciembre de 2013, el GAD de Manta resuelve conocer y aprobar el texto del Acta de Acuerdo Total de Mediación ante el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado.
- 40.6** El 31 de enero de 2014, se firma un acta de mediación entre el GAD de Manta y la Inmobiliaria Costazul S.A. Inmocostazul.
- 40.7** El 07 de febrero de 2014, se suscribe la Escritura Pública de permuta y desmembración entre el GAD cantonal de Manta y la Compañía Inmobiliaria Costazul S.A. Inmocostazul; por el cual una parte del Complejo Deportivo Tohallí pasa a ser propiedad de Compañía Inmobiliaria Costazul S.A. Inmocostazul y Ciudad Deportiva pasa a ser propiedad del GAD cantonal de Manta.
- 40.8** El 14 de febrero de 2014, el GAD de Manta resuelve donar el bien inmueble denominado Ciudad Deportiva al Ministerio del Deporte.
- 40.9** El 18 de febrero de 2014, se procede a inscribir en el Registro de la Propiedad del cantón Manta la Escritura Pública de permuta y desmembración entre el

GAD cantonal de Manta y la Compañía Inmobiliaria Costazul S.A. Inmocostazul y con ello se perfecciona la tradición de los inmuebles objeto de la permuta.

- 40.10** El 19 de marzo de 2014, el Ministerio del Deporte acepta la donación por parte del GAD de Manta.
- 40.11** El 03 de abril 2014, se suscribe la Escritura Pública de donación y comodato entre el GAD cantonal de Manta y el Ministerio del Deporte, mediante la cual el bien inmueble denominado Ciudad Deportiva pasa a ser propiedad del Ministerio del Deporte. Por lo anterior, y como efecto de la donación que a su favor realizó el GAD Cantonal de Manta, el inmueble Ciudad Deportiva pasó a ser propiedad del Ministerio del Deporte, que lo denominó Complejo Deportivo Tohallí.
- 41.** Adicionalmente, Inmocostazul presentó información respecto a otras acciones constitucionales presentadas en contra del GAD de Manta que tienen relación con los bienes descritos en la acción de protección. Así refirió al proceso 1388-14-EP¹⁰, el cual se encuentra archivado; y la causa No. 1451-21-EP que fue inadmitida a trámite.
- 42.** Inmocostazul refiere que la permuta celebrada con el GAD de Manta se encuentra revestida de legalidad, que la misma no ha generado una afectación a la municipalidad ni tampoco a los accionantes; sino que por el contrario, esta permuta ha permitido el desarrollo económico y laboral de Manta, ya que en donde se encontraba el complejo deportivo Tohallí actualmente se encuentra el Centro Comercial Mall del Pacífico.
- 43.** En cuanto a las alegaciones de los accionantes, el tercero con interés señala que su alegación se relaciona con una inconformidad *“respecto a la indemnización, pues no han logrado demostrar fehacientemente de que (sic) manera el GAD de Manta y más aún la compañía que represento ha vulnerado derechos de los accionantes, por el contrario a través de esta comparecencia dejamos en evidencia que esta causa y su resolución puede tener efectos lesivos en contra de la compañía INMOCOSTAZUL, compañía que ha actuado de buena fe, e incluso hemos realizado reparaciones en relación a la permuta celebrada haciendo notar además que existen situaciones*

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 113-16-SEP-CC, caso 1388-14-EP de 06 de abril de 2016. Acción extraordinaria de protección planteada por Matilde Peñafiel Arauz en contra del auto de 16 de julio de 2014, dictado por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia que declaró el desistimiento tácito de la acción de protección por no haber acudido la accionante a la audiencia. La CCE declaró la vulneración a la seguridad jurídica tanto en la sentencia de la Sala Penal como en la de primer nivel; adicionalmente, la Corte realizó un examen de fondo de la acción, debido a que el bien inmueble donde se encontraba el complejo Tohallí era un bien de dominio público el cual no era susceptible de permuta. En ese sentido, la Corte declaró que el GAD de Manta vulneró el derecho a la seguridad jurídica y dejó sin efecto las decisiones judiciales impugnadas, así como el acto administrativo por el cual el GAD de Manta autorizó la permuta a Inmocostazul. Esta decisión fue objeto de ampliación y aclaración, misma que fue resuelta el 11 de enero de 2017. Posteriormente, la Corte realizó el seguimiento a la causa, archivándolo.

jurídicas establecidas respecto al terreno sobre el cual versa el punto de discusión y reclamo de los accionantes". En atención a lo mencionado, solicitan se desestime la acción extraordinaria de protección.

V. Análisis Constitucional

44. Preliminarmente, se observa que los cargos esgrimidos en los párrafos 18 al 24 *ut supra* conciernen a la vulneración de derechos constitucionales atinentes a los hechos que originaron la acción de protección. Esta Magistratura considera pertinente indicar que, solo de forma excepcional y cuando se trate de acciones extraordinarias de protección que tengan su origen en procesos de garantías jurisdiccionales, la Corte puede ampliar su ámbito de actuación con el fin de analizar la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional¹¹. De ahí que, previo a pronunciarse sobre las alegadas vulneraciones referidas en los párrafos en mención, se procederá a determinar, en primer lugar, si en la sentencia impugnada se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos; esto debido a que pese a realizar un esfuerzo razonable este Organismo encuentra que ese es el único cargo que cuenta con un argumento claro¹² a ser analizado; y, posteriormente, el cumplimiento de los presupuestos excepcionales para analizar el mérito del caso previstos en la sentencia 176-14-EP/19.
45. Respecto a la presunta vulneración a la garantía de motivación; los accionantes refieren que la Sala no se pronunció sobre la parte objetiva en que se trabó la litis; lo que habría generado a la vez una transgresión al derecho a la defensa. En este mismo sentido, los accionantes exponen que la sentencia no sería congruente respecto a los hechos presentados, las pretensiones y las normas jurídicas aplicables. Por su parte, el informe presentado por la jueza que conformó la Sala Penal, expone que la sentencia se encuentra motivada ya que la argumentación de la jueza de instancia confirmada por la Sala se centró en si *"se desprende de lo expuesto por el accionante, que el acto ejecutado por el accionado violenta derechos fundamentales, concluyendo que de lo detallado en la demanda y de la documentación adjunta no se evidenció tal vulneración; especificando además que existe la vía ordinaria para el reclamo de derechos contemplados en la normativa infra-constitucional, ya que el acto administrativo puede ser impugnado por la vía judicial"*; de igual modo, expuso que los accionantes con posterioridad activaron la vía civil misma que fue declarada en abandono.
46. Ahora bien, el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE dispone:

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

¹¹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrafos 55-57.

¹² Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

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.

47. Por su parte, este Organismo ha referido que el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) **una fundamentación normativa suficiente**, y (ii) **una fundamentación fáctica suficiente**¹³; las cuales son descritas como:

61.1. Que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...).

61.2. Que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, “la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]”, sino que, por el contrario, “los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [... si] no se analizan las pruebas¹⁴.”

48. En conclusión, cuando se incumple aquel criterio rector, la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional. Ahora, este Organismo ha referido que existen tres tipos básicos de deficiencia motivacional, siendo estos: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. De la alegación de los accionantes, se identifica que la decisión impugnada se encontraría en el tercer tipo, esto es una deficiencia motivacional aparente, ya que según su alegación la misma sería incongruente. Respecto a la incongruencia, esta Corte ha dicho:

85. Una argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero alguna de sus partes podría estar viciada por ser incongruente con el debate judicial y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues las respuestas incongruentes a los problemas jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión.

86. Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones (...).

87. La incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. (...) Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el

¹³ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61

¹⁴ Ibid.

*problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador*¹⁵.

- 49.** En atención a lo mencionado, esta Corte procede a verificar si en la decisión impugnada ha existido una vulneración a la garantía de motivación, conforme la alegación del accionante.
- 50.** La sentencia impugnada cuenta con cinco acápite. En el acápite “TERCERO” la sentencia realiza un resumen de la sentencia recurrida, exponiendo los siguientes elementos:
- 50.1** Que la sentencia recurrida contiene una parte expositiva con los antecedentes de hecho y de derecho, una parte motiva referente a la argumentación jurídica para la decisión; y, una parte resolutive que expresa la dimensión tomada conforme a lo señalado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- 50.2** Que la jueza de instancia verificó que el Procurador Judicial de los accionantes en la audiencia manifestó *“que se le reconozca el derecho de propiedad de sus mandantes, y el pago justo de la expropiación”*.
- 50.3** Que la acción ha sido negada en virtud del artículo 42 numerales 4 y 5 de la LOGJCC, cuando el acto administrativo puede ser impugnado a través de otra vía y cuando se persiga la declaración de un derecho.
- 50.4** Que la suscrita jueza ha considerado que no existe vulneración a derechos *“porque está solicitando que se le reconozca el derecho a la propiedad, entonces mal podría decir, que se le reconozca un derecho que el GAD Manta ha justificado ser de su propiedad conforme al Decreto Presidencial dado por el entonces presidente Clemente Yerovi, consecuentemente esta juzgadora no puede desconocer un decreto presidencial por no tener competencia ni por ser motivo de la presente Acción de Protección”*.
- 51.** En el acápite “CUARTO” la Sala realiza el análisis constitucional y legal de la acción de protección; en este sentido procede a citar los artículos 88 y 89 de la Constitución y cita doctrina referente a la acción de protección. En el acápite “QUINTO” la Sala expone su motivación, para lo que describe qué es la acción de protección; en cuanto al caso en concreto expone:

(...) los recurrentes alegaron algunos de los derechos que les asisten conforme a la Constitución; se podrá interponer una acción de Protección Constitucional con el objeto de reparar integralmente y restituir el derecho violentado, de allí su efecto restitutorio y no indemnizatorio, no se paga por el daño causado sino que se restablece la situación jurídica que ha sido infringida y se coloca en el mismo estado en el que se encontraba

¹⁵ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

antes de ser vulnerado. Obviamente para que esto ocurra es necesario que exista una situación jurídica previa susceptible de ser vulnerada e igualmente susceptible de ser restablecida. Corresponde determinar si en efecto al accionante se les ha violentado (sic) derechos de rango Constitucional, que amerite la intervención de jueces constitucionales, al respecto se hace necesario remitirse a los antecedentes del caso, a los hechos facticos (sic) alegados por las partes procesales, especialmente en la audiencia celebrada ante el juez inferior para que las partes fundamenten sus pretensiones, y de lo que consta en el expediente; resulta necesario abordar de manera minuciosa el tema de las acciones de protección y sus características más esenciales, acciones que nacen en nuestra legislación para evitar abusos, empero para poder hacerse acreedor a tal protección, la Ley ha señalado un sinnúmero de requisitos, para que de ésta, no se abuse, no se constituya en una habitualidad, que todo ciudadano comparezca alegando que se le han vulnerado sus derechos constitucionales. Como punto de partida, la Sala considera que la regla general que rige en materia de acción de protección es su carácter breve, expedito, personalísimo, restitutorio, especialísimo y extraordinario. (...) Los jueces de esta Sala, tenemos el criterio que la Acción de Protección, es una garantía constitucional, el ejercicio de esta acción impide el dominio y el abuso total del poder, es una barrera de protección jurídica, se convierte en un muro de protección, ante el abuso del fuerte contra el débil empero la Sala comparte el criterio del Juez Aquo, de que el reclamo del accionante, no activa el órgano jurisdiccional.-(...) Por lo que concluimos, que el presente acto planteado por el accionante, esto es de una inconformidad o diferencias originadas de un contrato, que tiene vías específica (sic) en el ordenamiento jurídico ecuatoriano para hacer valer sus derechos, por lo que es ajeno a la tutela constitucional, puesto que la Acción de Protección está reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, entonces lo realmente determinante para resolver acerca de esta pretensión es, que exista una violación de rango constitucional y no legal o administrativo (...) por lo que concluimos, que el presente acto planteado por el accionante, es ajeno a la tutela constitucional, puesto que la acción de Protección está reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, entonces lo realmente determinante para resolver acerca de esta pretensión es, que exista una violación de rango constitucional y no legal o administrativo, ya que si así fuere la acción perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de la legalidad. En el presente caso, no está vulnerado derecho constitucional alguno del accionante, y se rechaza la impugnación venida en grado por el recurso de apelación a la decisión del primer nivel que negó la Acción de Protección (...).

52. De lo expuesto, este Organismo observa que en ningún momento la Sala Penal resolvió el problema jurídico planteado por los accionantes, el cual se relacionaba con la presunta vulneración al derecho a la propiedad por parte del GAD de Manta, esto debido a las siguientes situaciones: 1. Expropiación arbitraria del Concejo Cantonal de Manta (GAD de Manta), según consta del Acta de la sesión ordinaria del 1 de septiembre de 1982; 2. Negativa de la entidad demandada para resarcir la anulación arbitraria de la clave catastral No. 1070107000 que corresponde al predio de propiedad del señor José Feliciano Flores Murillo; 3. Confiscación del predio de propiedad privada por parte del GAD de Manta ya que no ha existido declaratoria de utilidad pública, ni el pago del justo precio; tampoco han sido notificados con la declaratoria de utilidad pública y la decisión de expropiación. Tal como se observa del análisis transcrito, la Sala simplemente identificó qué abarca una acción de

protección y concluyó que no habría vulneración constitucional ya que existiría inconformidad originada de un contrato, situación que no se identifica de ninguna alegación de los accionantes, es decir, existió incongruencia frente a las partes, la misma que es trascendental ya que habría permitido analizar la posible vulneración a derechos constitucionales; en este sentido, se observa además que no existe suficiencia fáctica en este asunto, generando así una vulneración al debido proceso en la garantía de motivación.

53. De igual modo, la sentencia de segunda instancia se limita a señalar que no se vulneraron derechos constitucionales, sin establecer una relación entre los alegatos de las partes, las normas jurídicas aplicadas y la pertinencia de su aplicación al caso concreto; es decir, existió además una motivación insuficiente ya que no se realizó un análisis profundo respecto de las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales de los accionantes. Si bien, esta Corte ha referido que la motivación *per relationem*¹⁶ no es contraria a la garantía bajo análisis, en el presente asunto se observa que la misma es insuficiente; ya que la Sala, si bien se remitió a lo decidido por la jueza de instancia, no realizó un pronunciamiento autónomo sobre el problema jurídico planteado; tampoco presentó una postura sobre la suficiencia y la fundamentación de la sentencia de instancia; simplemente la acogió como suya, sin verificar si efectivamente la misma se encontraba o no motivada.
54. Adicionalmente, si bien tanto la sentencia de la Sala Penal como la de instancia determinaron que existían vías para impugnar, este Organismo ha indicado que *“les corresponde a los y las juzgadoras determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto, solo después de que el juez o jueza constitucional haya realizado un ejercicio inteligible, con base en la información aportada por las partes procesales y la revisión integral de los hechos del caso, fundamentos de derecho y pretensión de la acción de protección presentada, a través del cual se logre descartar que la fundamentación de la acción no es el amparo y protección de derechos constitucionales”*¹⁷. En el presente asunto, la sentencia impugnada indicó que existiría la posibilidad de presentar una acción contenciosa administrativa, sin previamente descartar que la actuación demandada en la acción de protección presentada no vulneraba derechos constitucionales¹⁸.

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021. Párr. 63. *“(…) es decir, hacen total o parcialmente suya una argumentación jurídica contenida en otra resolución judicial, especialmente, en la resolución que es objeto del respectivo recurso o acción (…)*.

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 108-14-EP/20 de 09 de junio de 2020, párr. 49.

¹⁸ A la época en la que se dictó la sentencia de segundo nivel por la Sala Provincial (esto es el 09 de enero de 2015), era aplicable el criterio jurisprudencial contenido en la Sentencia de la Corte Constitucional No. 0016-13-SEP-CC de 13 de mayo de 2013 que dispuso como un deber de los juzgadores de garantías jurisdiccionales examinar *“que no se trata de un caso donde exista vulneración de derechos constitucionales y que no cuenta con un procedimiento idóneo para su resolución”*.

Incluso luego se emite un precedente de jurisprudencia obligatoria contenido en la Sentencia No. 001-16-JPO-CC de 22 de marzo de 2016 en la que consta que los juzgadores que *“conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia (…)* únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos

55. En tal sentido, este Organismo considera que la sentencia emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí de 09 de enero de 2015 vulneró el debido proceso en la garantía de motivación al verificar que la sentencia es incongruente pero además presenta una motivación insuficiente.

5.1. Presupuestos y verificación de los requisitos para analizar el mérito del caso

56. De los párrafos 18 a 24 *ut supra*, esta Corte observa que los argumentos esgrimidos por los accionantes se relacionan con la vulneración del derecho a la propiedad por parte del GAD de Manta, esto debido a que pese a considerarse los legítimos propietarios de un terreno ubicado en el barrio el Murciélago de la ciudad de Manta, la entidad habría empleado ese lote de terreno y posteriormente lo habría permutado sin haber llevado a cabo un proceso de expropiación ni pagar un justo precio produciéndose una confiscación; así mismo refieren que el GAD de Manta habría eliminado la clave catastral de su bien inmueble sin explicación alguna.
57. En su sentencia No. 176-14-EP/19, esta Corte, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, determinó que está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido el fin para el cual están previstas en nuestro ordenamiento jurídico, lo que podría exigir que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional, siempre que se verifiquen los presupuestos establecidos en dicha decisión¹⁹.
58. En su decisión, la Corte determinó que para emitir una sentencia de mérito y resolver el fondo del caso con base en los hechos de origen, este Organismo debe comprobar: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la persecución del juicio; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (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 siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo. A continuación, esta Corte verificará si dichos presupuestos se cumplen en el presente caso.
59. Respecto al primer requisito, este Organismo observa que el mismo ha sido acatado, ya que se determinó que la sentencia emitida por la Sala Penal fue contraria a la garantía de motivación.

constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia (...) podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”.

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

60. El segundo y tercer requisito implican: “[2] 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, [3] que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.” Con relación al caso en cuestión, se verifica *prima facie* que los hechos que dieron origen a la acción de protección planteada podrían constituir una vulneración de derechos ya que los accionantes alegaron en su acción de protección, que su derecho a la propiedad había sido vulnerado por parte del GAD de Manta al presuntamente confiscar un predio y, a su vez, se constata que este caso no ha sido seleccionado para su revisión por la Corte Constitucional.
61. El cuarto requisito establecido por la Corte para emitir una sentencia de mérito, indica que “[4] 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*”. Al respecto, este Organismo considera que el caso cumple con el requisito de gravedad; al considerar que algunos de los accionantes²⁰ son personas de la tercera edad, sujetos de protección reforzada de sus derechos, quienes nunca obtuvieron una respuesta por parte del Estado; es decir, la presunta afectación a sus derechos se ha visto agravada por el paso del tiempo y la incertidumbre que éste ha generado. En atención a lo mencionado, este Organismo considera que se cumplen los requisitos determinados en la sentencia No.176-14-EP/19, por lo que procede a analizar el mérito del mismo.

5.1.1. Hechos probados

62. Con la información proporcionada tanto por los accionantes, como por la entidad demandada, así como de los documentos que reposan en el expediente constitucional, se identifica que el 15 de abril de 1957, el señor Pedro Policarpo Reyes Zambrano vendió al señor José Feliciano Flores Murillo un lote de terreno de 425 metros cuadrados ubicado en el barrio Cementerio (actualmente barrio Murciélagos) de la ciudad de Manta²¹.
63. Mediante Decreto Ejecutivo No. 1570 de 12 de noviembre de 1966 publicado en el Registro Oficial No. 159 de 14 de noviembre de 1966; el presidente de la República, Clemente Yerovi, adjudicó a la Municipalidad del cantón Manta:

(...) las áreas de terrenos no señaladas en el plano elaborado por el Ministerio de Obras Públicas de las tierras expropiadas por el Estado para la ejecución de las obras portuarias de dicha ciudad y de las ganadas al mar con motivo de la ejecución de tales obras, que constan signadas con los números 1,2,3,6, 7, 8, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 del mencionado plano, las mismas que destinará la Municipalidad para la construcción de vías públicas y demás obras urbanísticas, edificaciones de servicio

²⁰ Cfr. Expediente Constitucional Fojas 12 se desprende que los accionantes son pescadores, personas que se dedican a los quehaceres domésticos.

²¹ Cfr. Notaría Segunda del cantón Manta. Escritura de compra venta. 15 de abril de 1957. Fojas 15-17 del expediente constitucional.

público y las demás finalidades para el desarrollo de la ciudad.

Art. 2- Destínese exclusivamente para la autoridad portuaria de Manta, para la ampliación futura de sus construcciones y servicios portuarios, las áreas de terreno señaladas en el plano con los números 5.14 y 16.

Art. 3. Continuarán bajo exclusivo dominio del Estado y de propiedad del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, las áreas de terreno señaladas en el plano con los números 10, 11 y 12 las mismas que estarán destinadas a la construcción de obras estatales o de dicho Ministerio, parte de las cuales podrán ser vendidas sin más requisitos que el que los compradores se sujeten a los precios que previo avalúo fijará el nombrado Ministerio. El producto de tales ventas será destinado, exclusivamente, en primer término, para que el Ministerio pague a los propietarios particulares los calores (sic) que adeuda por los terrenos expropiados y, el saldo será para pagar al contratista de las Obras Portuarias de Manta, cualquier bono por concepto de obra o instalaciones ejecutadas y recibidas.

64. El 21 de julio de 1967, el Ministerio de Obras Públicas habría expropiado algunos terrenos, entre los cuales se encontraba el del señor Flores²².
65. El 08 de octubre de 1968, el Ministerio de Obras Públicas protocoliza el Auto No. 1006-B de 27 de mayo de 1968, por el cual la Dirección General de Obras Públicas “revirtió a sus respectivos dueños algunos cuerpos de terreno que fueron expropiados con providencia No. 615 de fecha 21 de Julio de 1967, para la Obras Portuarias de Manta, los mismos que no han sido pagados el valor de la expropiación y no han sido utilizados para los fines expropiados”²³. Así, el documento en mención indica: “1º) Reviértase o adjudicase los terrenos que luego se indican en favor de las siguientes personas: (...) Feliciano Flores, 425.75 (...) protocolícese esta providencia en la Notaría Pública junto con el plano y luego inscribase en el Registro de la Propiedad del Cantón manta (sic) para que sirva a los adjudicatarios de suficiente título de dominio (...)”²⁴
66. El 20 de agosto de 1970, el Ing. Heliodoro Castro Lynch, director general de Obras Públicas, dispuso la entrega de los lotes 10 y 11 a los señores Felipe Navarrete, Feliciano Flores y Alfredo Palma, “en adjudicación compensatoria, por las cantidades o valores correspondientes, en virtud de los terrenos que a la vez le fueron expropiados a dichos propietarios”²⁵. El 07 de octubre de 1970, el Director de Obras Públicas de Manabí suscribe un acta entrega de los terrenos, a favor de los antes mencionados; al respecto, se indica: “En la ciudad de Manta, Cantón del mismo nombre, Provincia de Manabí, me constituí en el Barrio “Córdova”, en el sector conocido con el nombre “El Murciélago”, para dar cumplimiento a la entrega de lotes de terreno, a los señores Felipe Navarrete, Feliciano Flores y

²² Cfr. Notaría Segunda del cantón Manta. Protocolización del auto No. 1006-N de 27 de mayo de 1968. Fojas 18-21 expediente constitucional.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Cfr. Acta entrega recepción suscrita por el Director de Obras Públicas de Manabí, Ing. Luis Cobos Santos y los señores Felipe Navarrete, Feliciano Flores y Alfredo Palma, de 07 de octubre de 1970. Fojas 25-27 del expediente constitucional.

Alfredo Palma (...)” con relación al terreno del señor Flores se indica:

“2) AL SEÑOR FELICIANO FLORES, un cuerpo de terreno de las siguientes dimensiones: 17 m. de frente y 25.05 m, de fondo, lo que da un área total de 425.75 metros cuadrados, y con los siguientes linderos: Lado Norte, con terreno que será entregado en esta misma Acta al señor Alfredo Palma, Lado Sur con terrenos que fueron expropiados a favor de la Ilustre Municipalidad del Cantón Manta; Lado Este, con terrenos que fueron expropiados a favor de la misma Municipalidad; y Lado Oeste, con terreno entregado al señor Felipe Navarrete”.-

67. Continúa este documento indicando que las personas anteriormente mencionadas *“(...) de viva voz expresaron cada uno que recibían los respectivos lotes, a su entera satisfacción, y que lo hacen aceptando esta entrega como adjudicación y en compensación a los terrenos que a su vez les fueron expropiados por el Ministerio de Obras Públicas, pero sin que nunca se les hayan pagado el precio; agregan además que no tienen ninguna otra reclamación que hacer ni al Estado Ecuatoriano, ni al Ministerio de Obras Públicas, ni a ninguna institución u organismo nacional, provincial o local (...)*²⁶.
68. El 22 de octubre de 1970, la Dirección General de Obras Públicas aprueba el acta entrega recepción por parte del Ministerio de Obras Públicas a favor de los propietarios, *“señores Felipe Navarrete, Feliciano Flores y Alfredo Palma, que fueran afectados con las expropiaciones destinadas a la construcción de las Obras Portuarias de Manta (...)*”²⁷.
69. Posteriormente, se habría llevado a cabo la construcción del complejo deportivo Tohallí, y finalmente en el año 2014 se habrían permutado tanto los bienes inmuebles determinados en el Decreto Ejecutivo 1570, como el terreno del señor Feliciano Flores que le fuera devuelto por parte del Ministerio de Obras Públicas.
70. En este sentido, a continuación, se procede a realizar un análisis en torno a la presunta vulneración del derecho a la propiedad de los accionantes.

5.1.2. Análisis de mérito

71. Entre los derechos de libertad la CRE en su artículo 66 numeral 26 reconoce: *“El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”*. Al respecto, este Organismo ha indicado que: *“Este derecho, comprende el acceso a la propiedad y a su pleno ejercicio, para*

²⁶ Cfr. Acta entrega recepción suscrita por el Director de Obras Públicas de Manabí, Ing. Luis Cobos Santos y los señores Felipe Navarrete, Feliciano Flores y Alfredo Palma, de 07 de octubre de 1970. Fojas 25-27 del expediente constitucional.

²⁷ Cfr. Notaría Primera Cantón Quito. Protocolización sobre expropiación de unos terrenos ubicados en la ciudad de Manta. Fojas 22-28 expediente constitucional.

lo cual la privación de este derecho a una persona debe ser efectuada de conformidad con las formas y condiciones determinadas en la Constitución y la ley”²⁸. En esta misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que “para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad debe fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización, limitarse a los casos, practicarse según las formas establecidas por la ley y efectuarse de conformidad con la Convención”²⁹.

72. Por su parte, los artículos 321 y 323 de la CRE contemplan, por un lado, el reconocimiento por parte del Estado de las diversas formas de propiedad, y por otro, la posibilidad de declaratoria de expropiación y prohibición de confiscación. Por tanto, se observa que, si bien el derecho a la propiedad se encuentra garantizado, el mismo no es absoluto, y podría ser restringido únicamente cuando se declare la utilidad pública o el interés social de un bien, previa justa valoración e indemnización, de conformidad con la ley y garantizando el debido proceso.
73. En cuanto a la posibilidad de que este derecho sea objeto de análisis en la dimensión constitucional, este Organismo ha referido que es posible “cuando los hechos en los que está en juego el derecho, sobrepasan las características típicas del nivel de legalidad, es decir, que no podrían ser abordados de manera global con los procedimientos y reglas contenidos en las leyes y que merecen una elucubración no meramente instrumental, sino esencial del derecho”³⁰. En el presente asunto, los accionantes han referido que pese a ser propietarios de un terreno de 425.75 metros cuadrados, ubicado en el barrio “El Murciélagos” de la ciudad de Manta, el GAD de esa ciudad se habría apropiado de este bien inmueble sin que exista una declaratoria de utilidad pública, así como el pago de la indemnización correspondiente; es decir, de comprobarse esta situación, nos encontraríamos frente a una confiscación, figura que constitucionalmente se encuentra prohibida y que genera justamente que la causa sea abordada desde el ámbito constitucional.
74. Así, respecto a las alegaciones vertidas por los accionantes, vinculadas al desarrollo del complejo deportivo Tohallí, esto es sobre la información contemplada en los párrafos 17, 18, 19 y 20 *ut supra*, la entidad accionante no se ha pronunciado al respecto, ni ha contrarrestado las alegaciones vinculadas a las afirmaciones brindadas por el procurador síndico del ex alcalde de Manta, Dr. José España Tejada, que indicaba: “(...) el Municipio debe cancelar el precio de éste terreno, según el Art. 255 es decir sobre el avalúo municipal, que según el informe del Jefe de Avalúos y

²⁸ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 0146-14-SEP-CC de 01 de octubre de 2014 (caso No. 1773-11-EP), pág. 27. Ver también: Sentencia No. 1322-14-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 46.

²⁹ Cfr. Corte IDH. Caso Palacio Urrutia vs. Ecuador. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 26 de noviembre de 2021, párr. 136.

³⁰ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 021-10-SEP-CC de 11 de mayo de 2010 (caso No. 0585-09-EP), pág. 6. Ver también. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 84.

*Catastros, es de S.4.000.00 el metro cuadrado (...). Otra solución sería llegar a un arreglo extrajudicial o convencional sobre el valor de este terreno, ya sea por metro cuadrado, o sobre el total del mismo. También se podría hacer una permuta, con un terreno de propiedad municipal (...)*³¹. En este mismo sentido, el GAD de Manta no se ha pronunciado respecto al oficio No. 237-DPUM-SVQ de 10 de mayo de 2004, dirigido al ex alcalde de Manta, Jorge Zambrano Cedeño, por parte de la Directora de Planeamiento Urbano, quien refiere existe una confusión respecto a la ubicación de los predios, pero que *“Con la finalidad de que este inconveniente, por sus años de duración, y que siempre existe predisposición de esta Administración de solución, se ha puesto a disposición de los solicitantes lotes de terrenos en el sector Mazato, Calle 304, para su reubicación, es mas ya se ha inspeccionado estas propuestas con el Sr. Flores, por lo tanto, estamos esperando conforme si acepta la citada propuesta”*³².

75. De igual modo, los accionantes han referido que hasta el año 2003 cancelaban el impuesto predial del referido bien bajo la clave catastral No. 1070107000; sin embargo, la clave catastral habría sido eliminada por parte del GAD de Manta. Sobre estas afirmaciones se evidencia de la documentación remitida por el Registrador de la Propiedad del cantón Manta, que efectivamente el catastro referido al terreno del señor Feliciano Flores no cuenta con una numeración; sin que sobre esta presunta eliminación se haya pronunciado el GAD de Manta. Esta entidad ha indicado que esa clave catastral corresponde a los lotes de terreno entregados mediante el Decreto Ejecutivo No. 1570.
76. En cuanto a la información presentada por el GAD de Manta, esta coincide en que mediante Decreto Ejecutivo No. 1570 de 12 de noviembre de 1966 se realizó una entrega de diferentes terrenos a la Municipalidad, no se refiere a los hechos vinculados al año 1982, e indica que en el 2005 se realizó una donación al círculo de periodistas deportivos núcleo Manabí, posteriormente indica que el 22 de abril de 2008 se habría realizado una donación a favor de la Asociación de Fotógrafos profesionales de Manta; y que finalmente en el año 2014 se habría celebrado un contrato de permuta con la inmobiliaria INMOCOSTAZUL. Adicionalmente, la entidad accionada ha referido que el terreno del señor Feliciano Flores se encontraría en la manzana donde se encuentra el edificio de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones “CNT” y del equipamiento urbano plaza cívica; sin embargo, no presenta la información catastral que respalde estas alegaciones. En atención a lo mencionado, y con sustento en el artículo 16 de la LOGJCC³³ esta Corte, con base en

³¹ Cfr. Informe Jurídico suscrito por el procurador síndico de la Municipalidad de Manta, Joffre Echeverría. Fojas 57-58 del expediente constitucional.

³² Cfr. Oficio No. 237-DPUM-SVQ de 10 de mayo de 2004, dirigido al ex alcalde de Manta, Jorge Zambrano Cedeño, por parte de la Directora de Planeamiento Urbano. Fojas 63-64 del expediente constitucional

³³ LOGJCC. Art. 16.- (...) *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 los casos en que la persona accionada*

los hechos probados y que constan en el expediente, presume como cierto el hecho de que el señor José Feliciano Flores Murillo era propietario de un terreno de 425.75 metros cuadrados; que se ubicaba en donde se construyó el complejo deportivo Tohallí y posteriormente se permutó a favor de Inmocostazul.

77. En este mismo sentido, de la información presentada por el GAD de Manta se observa que no se llevó a cabo un procedimiento expropiatorio respecto al terreno en mención; esto debido a que presuntamente ese bien era de propiedad de la entidad accionada; sin embargo, de la información constante en el Decreto Ejecutivo No. 1570 y en los documentos que se han referido anteriormente los terrenos entregados al GAD de Manta correspondían a los números 1, 2, 3, 6, 7, 8, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23; por tanto, los terrenos 10, 11 y 12 no fueron entregados a esa entidad; los mismos se mantuvieron en dominio del Ministerio de Obras Públicas hasta el año 1970 en que fueron devueltos a sus propietarios entre ellos el señor Feliciano Flores; por lo que, se entendería que el haber empleado el terreno de propiedad del señor Feliciano Flores, en un inicio para la construcción del complejo deportivo Tohallí y, posteriormente haberlo permutado a la compañía Inmocostazul, sin previamente haber llevado a cabo un proceso expropiatorio conforme lo determinaba la constitución y la ley, generó que se desarrolle una expropiación de facto, lo que conlleva la vulneración a los accionantes respecto a su derecho a la propiedad.
78. De igual manera, considerando la alegación del GAD de Manta vinculada a que el terreno de los accionantes se encuentra en la plaza cívica o donde se ubica CNT, este bien no habría sido objeto de expropiación por parte del GAD de Manta para la construcción de la plaza cívica; y de igual modo, no ha presentado información en torno al predio que ocupa actualmente CNT, por lo que, no podría entenderse como una exclusión de responsabilidad por parte de la entidad demandada.
79. De otro lado, la Corte IDH ha expuesto: “*El derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales*³⁴. Así, se debe recordar que a fin de que el Estado pueda satisfacer legítimamente un interés social y encontrar un justo equilibrio con el interés particular, debe utilizar los medios proporcionales a fin de vulnerar en la menor medida el derecho a la propiedad de la persona objeto de restricción; y esto se consigue en atención a los preceptos constitucionales y legales que respaldan la posibilidad de limitar el derecho a la propiedad mediante la expropiación.
80. En este orden de ideas, este Organismo considera que construir un complejo deportivo, puede ser entendido como una necesidad de utilidad pública o interés

sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza.

³⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso. Salvador Chiriboga vs. Ecuador. Excepción preliminar y fondo. Sentencia de 06 de mayo de 2008, párr. 60

social; esto debido a que permitiría el desarrollo de otros derechos, como son el derecho a la recreación y deporte; sin embargo, el hecho de no haber empleado los mecanismos correspondientes para la declaratoria de utilidad pública y posterior procedimiento expropiatorio, generó que el bien inmueble de los accionantes haya sido confiscado; y por ende se haya vulnerado el derecho a la propiedad en la esfera constitucional de los accionantes. Por tanto, esta Corte considera adecuado reiterar que el derecho a la propiedad no es absoluto, por tanto, su limitación siempre deberá fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización y practicarse según las formas establecidas por la ley.

5.1.3. Reparaciones

- 81.** Esta Corte considera preciso señalar que la responsabilidad del Estado por vulneraciones de derechos se genera al momento mismo de la vulneración, independientemente de cuándo ésta haya sido declarada. Asimismo, la responsabilidad del Estado genera necesariamente la obligación de reparar, exigible asimismo desde el momento de la vulneración. En este sentido, tal como se ha indicado previamente, el GAD de Manta afectó el derecho a la propiedad privada de los accionantes; por lo que, esta institución deberá reparar el daño causado por la vulneración declarada.
- 82.** En el caso bajo análisis se observa que existen situaciones jurídicas consolidadas como son: 1. La construcción del complejo deportivo Tohallí; y 2. La permuta efectuada a la compañía inmobiliaria Inmocostazul, quien a su vez realizó la construcción del Centro Comercial Mall del Pacífico, motivo por el cual, no se podría restituir el bien afectado a los accionantes; sin embargo, en atención al artículo 19 de la LOGJCC, se determina que la jurisdicción contencioso administrativa fije los montos reparatorios a favor de los accionantes. En este sentido, el GAD de Manta deberá indemnizar a los accionantes por el predio afectado, el valor del avalúo comercial a la fecha en la que se acreditó la afectación; esto en consideración a las alegaciones de los accionantes que no han sido controvertidas por el GAD de Manta, sería al año 1982 tiempo desde el cual se dio inicio a la construcción del complejo deportivo Tohallí, y acorde a los parámetros determinados por la sentencia No. 11-16-SIS-CC.
- 83.** Así mismo, deberá fijar por el tiempo transcurrido desde la fecha en la que se acreditó la afectación del terreno, esto es desde 1982: el máximo del interés legal calculado sobre la base del precio del predio afectado, con los parámetros indicados en el numeral precedente, y contados desde el año 1982 hasta la fecha del pago efectivo. La indemnización deberá incluir el valor de los tributos causados por el predio afectado y que los accionantes hayan pagado desde el año 1982 hasta el año 2003, tiempo en que habría sido eliminada la clave catastral, calculado sobre la base de los documentos que acrediten dicho pago, los mismos que deberán ser presentados ante el órgano judicial encargado de la ejecución de esta sentencia.

VI. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada el 09 de enero de 2015 por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí; debido a que la misma vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
2. Se acepta la acción de protección y en virtud del análisis de mérito, se declara la vulneración al derecho a la propiedad de los accionantes por parte del GAD de Manta.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 09 de enero de 2015 por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí dentro de la acción de protección No. 13572-2014-1209.
 - 3.2 Que los sujetos procesales estén a lo resuelto en esta sentencia, la cual es de cumplimiento obligatorio, por lo que, regresado el expediente al inferior, no dictará una sentencia en sustitución de la dejada sin efecto.
 - 3.3 Se dispone que en atención al artículo 19 de la LOGJCC la jurisdicción contencioso administrativa fije los montos reparatorios a favor de los accionantes; en los términos establecidos en los párrafos 82 y 83 de esta sentencia.
4. Notifíquese y cúmplase.

**LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES** Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.02.02
18:41:55 -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 jueves 27 de enero de 2022.- 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.- 0245-15-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración No. 245-15-EP/22**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D. M., 10 de marzo de 2022.**VISTOS.-** Quito, D.M., 10 de marzo de 2022.- Agréguese al expediente el escrito de 10 de febrero de 2022, suscrito por Iliana Jazmín Gutiérrez Toromoreno, procuradora síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta (GADM-Manta).

El Pleno de la Corte Constitucional emite el siguiente auto en relación a la causa 245-15-EP.

I. Antecedentes

1. El 27 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia en torno a la causa No. 245-15-EP. En esta decisión, el Organismo aceptó la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada el 09 de enero de 2015 por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí; debido a que la misma vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. En virtud del análisis de mérito del caso, la Corte Constitucional aceptó la acción de protección y declaró la vulneración al derecho a la propiedad de los accionantes por parte del GADM de Manta.
2. Como medidas de reparación integral este Organismo dispuso se deje sin efecto la sentencia dictada el 09 de enero de 2015 por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí dentro de la acción de protección No. 13572-2014-1209; que los sujetos procesales estén a lo resuelto en la sentencia emitida por la Corte Constitucional; y, se dispuso en atención al artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) que la jurisdicción contencioso administrativa fije los montos reparatorios a favor de los accionantes. Conforme a la razón que consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, la sentencia fue notificada a las partes el 07 de febrero de 2022.
3. En el marco del proceso de renovación parcial del Organismo, el 07 de febrero de 2022 se procedió al sorteo de tres Jueces Constitucionales salientes; y, el 10 de febrero de 2022 se efectuó la posesión de tres Jueces Constitucionales entrantes para el ejercicio de sus funciones.
4. El 10 de febrero de 2022, la señora Iliana Jazmín Gutiérrez Toromoreno, procuradora síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta, presentó un escrito de aclaración respecto a la sentencia No. 245-15-EP/22.

II. Oportunidad

5. De conformidad con el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación de las sentencias y dictámenes, en el término de tres días contados desde su notificación.

6. La sentencia emitida dentro de la causa No. 245-15-EP fue notificada el 07 de febrero de 2022, por lo que, se observa que la solicitud de aclaración planteada por la entidad accionada fue presentada de manera oportuna.

III. Sobre el pedido de aclaración

7. El GADM-Manta en su escrito de aclaración refiere los párrafos 35.1¹, 40.1², 62³, 63⁴, 68⁵ de la sentencia en los cuales se exponen diferentes hechos vinculados al caso; e indica:

¹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 245-15-EP/22 de 27 de enero de 2022. “35. *El GAD de Manta realizó una descripción de las acciones llevadas a cabo respecto a los bienes ubicados en el complejo deportivo Tohallí, indicando lo siguiente: 35.1 El 02 de diciembre de 2005, se encuentra inscrita la donación realizada por el GAD de Manta a favor del círculo de periodistas deportivos del Ecuador, núcleo Manabí, un área de terreno ubicado en el Lote No. 2, lote constante en el Decreto Ejecutivo No. 1570 de 12 de noviembre de 1966*”.

² *Ibid.* 40.1 *Mediante Decreto Ejecutivo No. 1570, el presidente de la República entregó a la I. Municipalidad de Manta, hoy Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad del cantón Manta, un bien inmueble ubicado en la Avenida Malecón Jaime Chávez Gutiérrez, calle 20 y Avenida Circunvalación.*

³ *Ibid.* 62. *Con la información proporcionada tanto por los accionantes, como por la entidad demandada, así como de los documentos que reposan en el expediente constitucional, se identifica que el 15 de abril de 1957, el señor Pedro Policarpo Reyes Zambrano vendió al señor José Feliciano Flores Murillo un lote de terreno de 425 metros cuadrados ubicado en el barrio Cementerio (actualmente barrio Murciélagos) de la ciudad de Manta.*

⁴ *Ibid.* 63. *Mediante Decreto Ejecutivo No. 1570 de 12 de noviembre de 1966 publicado en el Registro Oficial No. 159 de 14 de noviembre de 1966; el presidente de la República, Clemente Yerovi, adjudicó a la Municipalidad del cantón Manta:*

(...) las áreas de terrenos no señaladas en el plano elaborado por el Ministerio de Obras Públicas de las tierras expropiadas por el Estado para la ejecución de las obras portuarias de dicha ciudad y de las ganadas al mar con motivo de la ejecución de tales obras, que constan signadas con los números 1,2,3,6, 7, 8, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 del mencionado plano, las mismas que destinará la Municipalidad para la construcción de vías públicas y demás obras urbanísticas, edificaciones de servicio público y las demás finalidades para el desarrollo de la ciudad. Art. 2- Destínese exclusivamente para la autoridad portuaria de Manta, para la ampliación futura de sus construcciones y servicios portuarios, las áreas de terreno señaladas en el plano con los números 5.14 y 16. Art. 3. Continuarán bajo exclusivo dominio del Estado y de propiedad del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, las áreas de terreno señaladas en el plano con los números 10, 11 y 12 las mismas que estarán destinadas a la construcción de obras estatales o de dicho Ministerio, parte de las cuales podrán ser vendidas sin más requisitos que el que los compradores se sujeten a los precios que previo avalúo fijará el nombrado Ministerio. El producto de tales ventas será destinado, exclusivamente, en primer término, para que el Ministerio pague a los propietarios particulares los calores (sic) que adeuda por los terrenos expropiados y, el saldo será para pagar al contratista de las Obras Portuarias de Manta, cualquier bono por concepto de obra o instalaciones ejecutadas y recibidas.

⁵ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 245-15-EP/22 de 27 de enero de 2022. 68. *El 22 de octubre de 1970, la Dirección General de Obras Públicas aprueba el acta entrega recepción por parte del Ministerio de Obras Públicas a favor de los propietarios, “señores Felipe Navarrete, Feliciano Flores y Alfredo Palma, que fueran afectados con las expropiaciones destinadas a la construcción de las Obras Portuarias de Manta (...)*”

(...) de estos hechos probados que su autoridad ha citado, no se comprende la razón que hace suponer a su autoridad que se permutó el terreno del accionante, esto debido a que como se menciona en el párrafo 62 del fallo es decir de las escrituras constantes al proceso y que se adjuntó, se demuestra que los terrenos permutados con las respectivas fichas registrales y certificados de solvencia y domino, (sic) son aquellos adquiridos mediante decreto ejecutivo 1570 de fecha 12 de noviembre de 1966 (...)

8. Y los relaciona con el párrafo 76 de la sentencia que dice:

76. En cuanto a la información presentada por el GAD de Manta, esta coincide en que mediante Decreto Ejecutivo No. 1570 de 12 de noviembre de 1966 se realizó una entrega de diferentes terrenos a la Municipalidad, no se refiere a los hechos vinculados al año 1982, e indica que en el 2005 se realizó una donación al círculo de periodistas deportivos núcleo Manabí, posteriormente indica que el 22 de abril de 2008 se habría realizado una donación a favor de la Asociación de Fotógrafos profesionales de Manta; y que finalmente en el año 2014 se habría celebrado un contrato de permuta con la inmobiliaria INMOCOSTAZUL. Adicionalmente, la entidad accionada ha referido que el terreno del señor Feliciano Flores se encontraría en la manzana donde se encuentra el edificio de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones “CNT” y del equipamiento urbano plaza cívica; sin embargo, no presenta la información catastral que respalde estas alegaciones. En atención a lo mencionado, y con sustento en el artículo 16 de la LOGJCC esta Corte, con base en los hechos probados y que constan en el expediente, presume como cierto el hecho de que el señor José Feliciano Flores Murillo era propietario de un terreno de 425.75 metros cuadrados; que se ubicaba en donde se construyó el complejo deportivo Tohallí y posteriormente se permutó a favor de Inmocostazul.

9. Concluyendo que:

Ante este razonamiento de su autoridad, se torna incompatible con lo esgrimido y decidido, pues en párrafos anteriores, el Municipio de Manta, otorgó la información respectiva, tanto de los actos de permutas realizadas, con las historias de domino (sic) insertas en dichos actos, donde se especifican que los predios otorgados fueron aquellos adquiridos mediante decreto ejecutivo específicamente de los adjudicados al Municipio, razón por la cual, al existir dicha prueba, la titularidad de los predios dados en permuta fue probada dentro del proceso⁶.

10. Refiere además que los predios empleados para la construcción del complejo deportivo Tohallí que posteriormente fueron permutados a Inmocostazul eran de propiedad del GADM-Manta, y que el fallo sería oscuro debido a que ***“al existir documentación fehaciente sobre el historial de domino, (sic) se determina en el párrafo 77 que no se llevó a cabo un procedimiento expropiatorio”***, pero además ha probado ***“con los actos de permuta y otros que están dentro del expediente, que los bienes permutados o utilizados – que llevan sus fichas registrales como habilitantes- que la titularidad de los mismos es del Municipio, y dentro del párrafo 78, señala su autoridad que “ (...)por parte del GAD de Manta para la construcción de la plaza cívica; y de igual modo, no ha presentado información en torno al predio que ocupa actualmente CNT, por lo que, no podría entenderse como una exclusión de responsabilidad por***

⁶ Cfr. Escrito de aclaración de 10 de febrero de 2022.

parte de la entidad demandada” (énfasis en el texto original); por lo que, le correspondía probar al GADM-Manta “(...) *que el predio objeto de los actos de permuta y otros sean de titularidad del Municipio, y justificar su dominio -titularidad-, como en efecto se hizo y que constan de la documentación adjunta, dejando la oscuridad sobre bajo qué parámetros le correspondía al GAD-MANTA probar la titularidad de un predio de otra institución (...)*”.

11. El GADM-Manta finalmente solicita: “(...) *se aclare bajo que hechos (sic) se presume que el GAD los expropió cuando de los documentos adjuntos se comprueba que los predios utilizados por la institución en los actos jurídicos de permuta y otros, tienen su procedencia tanto legal, técnica y registral de dominio en el decreto ejecutivo*”.

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

12. El artículo 440 de la Constitución de la República establece: “*Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables*”. En tanto que el artículo 162 de la LOGJCC dispone: “*Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación*”.
13. Se debe recordar que la petición de **aclaración** procede cuando algún punto de la decisión fuere oscuro, ininteligible, contradictorio o confuso y, por lo tanto, obliga al órgano jurisdiccional a aclararlo; sin que le esté permitido a la o el juez modificar la decisión o la sentencia al resolver dichos recursos, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una sentencia⁷.
14. En el presente asunto, el GADM-Manta ha presentado una solicitud de aclaración de sentencia indicando que de los hechos probados en la sentencia no se desprende que el terreno de los accionantes haya sido permutado; considerando que el párrafo 62 de la sentencia refiere a las escrituras constantes en el proceso en que se identifica que los terrenos permutados fueron aquellos adquiridos mediante decreto ejecutivo No. 1570 de 12 de noviembre de 1966.
15. Al respecto, este Organismo no ha desconocido el decreto ejecutivo No. 1570, por el contrario, partiendo del mismo y con la información proporcionada por las partes procesales en el proceso originario, así como por el Ministerio de Obras Públicas y el Registrador de la Propiedad de Manta se consolidó el acápite denominado “5.1.1 *Hechos probados*”; acápite que describió lo que había sucedido en el tiempo con el terreno de los accionantes; así, por ejemplo se identificó que el Ministerio de Obras Públicas, si bien inició un procedimiento expropiatorio, el mismo se revirtió y por ende se devolvió el bien inmueble a los accionantes y que posteriormente se indicó que ese bien fue empleado para la construcción del complejo deportivo Tohallí y luego permutado; consecuentemente, este elemento jurídico sirvió para verificar en el

⁷ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1651-12-EP/20 de 02 de septiembre de 2020, Ver también sentencia No. 34-19-IN.

análisis correspondiente que existió una vulneración al derecho a la propiedad de los accionantes por parte del GADM-Manta.

16. Adicionalmente, tal como se describe en el párrafo 74 de la sentencia, la entidad accionada no se pronunció respecto a las alegaciones vertidas por los accionantes en torno a las afirmaciones brindadas por el procurador síndico del ex alcalde de Manta, Dr. José España Tejada, que indicaba: “(...) *el Municipio debe cancelar el precio de este terreno, según el Art. 255 es decir sobre el avalúo municipal, que según el informe del Jefe de Avalúos y Catastros, es de S.4.000.00 el metro cuadrado (...). Otra solución sería llegar a un arreglo extrajudicial o convencional sobre el valor de este terreno, ya sea por metro cuadrado, o sobre el total del mismo. También se podría hacer una permuta, con un terreno de propiedad municipal (...)*”⁸; ni respecto, al oficio No. 237-DPUM-SVQ de 10 de mayo de 2004, dirigido al ex alcalde de Manta, Jorge Zambrano Cedeño, por parte de la Directora de Planeamiento Urbano, “*quien refiere existe una confusión respecto a la ubicación de los predios, pero que “Con la finalidad de que este inconveniente, por sus años de duración, y que siempre existe predisposición de esta Administración de solución, se ha puesto a disposición de los solicitantes lotes de terrenos en el sector Mazato, Calle 304, para su reubicación, es más ya se ha inspeccionado estas propuestas con el Sr. Flores, por lo tanto, estamos esperando conforme si acepta la citada propuesta*”⁹. En este sentido, se observa que la entidad accionada en el proceso originario sustenta su solicitud en la inconformidad con lo resuelto por este Organismo, por lo que, la misma es negada.
17. Además, el GADM-Manta ha referido que en el proceso habría probado la propiedad de los bienes empleados para la construcción del complejo deportivo Tohallí que posteriormente fueron permutados a Inmocostazul; y que, no habría tenido la obligación de probar la titularidad del predio de otra institución, refiriéndose al contenido en el párrafo 78 de la sentencia que expone:

78. De igual manera, considerando la alegación del GAD de Manta vinculada a que el terreno de los accionantes se encuentra en la plaza cívica o donde se ubica CNT, este bien no habría sido objeto de expropiación por parte del GAD de Manta para la construcción de la plaza cívica; y de igual modo, no ha presentado información en torno al predio que ocupa actualmente CNT, por lo que, no podría entenderse como una exclusión de responsabilidad por parte de la entidad demandada.

18. Sobre este punto, la Corte Constitucional considera pertinente indicar que la alegación vinculada a que el terreno de los accionantes se encontraría en la plaza cívica o donde se ubica CNT fue planteada por el propio GADM-Manta, por lo que, efectivamente tenía la obligación de probar tal afirmación; cuanto más los accionantes en todo momento plantearon y presentaron documentación que refería que eran propietarios de un terreno de 425.75 metros en el barrio El Murciélago de la ciudad de Manta, y que el mismo habría sido afectado por las actuaciones de la entidad accionada. En este mismo sentido, los accionantes refirieron que hasta el año 2003 habían cancelado los

⁸ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 245-15-EP/22 de 27 de enero de 2022, párr. 74.

⁹ Ibid.

impuestos del predio en mención y que posteriormente la clave catastral había sido eliminada, sin que sobre esto se haya pronunciado la entidad accionada. Consecuentemente, al no encontrar elementos a ser aclarados por este Organismo se niega el pedido de la entidad accionada.

19. Finalmente, el GADM-Manta solicitó: “(...) se aclare bajo que hechos (sic) se presume que el GAD los expropió cuando de los documentos adjuntos se comprueba que los predios utilizados por la institución en los actos jurídicos de permuta y otros, tienen su procedencia tanto legal, técnica y registral de dominio en el decreto ejecutivo”. Al respecto, esta Corte en ningún momento refirió que el GADM-Manta expropió el bien inmueble de los accionantes, al contrario, verificó que el mismo fue confiscado, tal como se indicó en los párrafos 77 y 80 de la sentencia que exponen:

77. En este mismo sentido, de la información presentada por el GAD de Manta se observa que no se llevó a cabo un procedimiento expropiatorio respecto al terreno en mención; esto debido a que presuntamente ese bien era de propiedad de la entidad accionada; sin embargo, de la información constante en el Decreto Ejecutivo No. 1570 y en los documentos que se han referido anteriormente los terrenos entregados al GAD de Manta correspondían a los números 1, 2, 3, 6, 7, 8, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23; por tanto, los terrenos 10, 11 y 12 no fueron entregados a esa entidad; los mismos se mantuvieron en dominio del Ministerio de Obras Públicas hasta el año 1970 en que fueron devueltos a sus propietarios entre ellos el señor Feliciano Flores; por lo que, se entendería que el haber empleado el terreno de propiedad del señor Feliciano Flores, en un inicio para la construcción del complejo deportivo Tohallí y, posteriormente haberlo permutado a la compañía Inmocostazul, sin previamente haber llevado a cabo un proceso expropiatorio conforme lo determinaba la constitución y la ley, generó que se desarrolle una expropiación de facto, lo que conlleva la vulneración a los accionantes respecto a su derecho a la propiedad. (...)

80. En este orden de ideas, este Organismo considera que construir un complejo deportivo, puede ser entendido como una necesidad de utilidad pública o interés social; esto debido a que permitiría el desarrollo de otros derechos, como son el derecho a la recreación y deporte; sin embargo, el hecho de no haber empleado los mecanismos correspondientes para la declaratoria de utilidad pública y posterior procedimiento expropiatorio, generó que el bien inmueble de los accionantes haya sido confiscado; y por ende se haya vulnerado el derecho a la propiedad en la esfera constitucional de los accionantes. Por tanto, esta Corte considera adecuado reiterar que el derecho a la propiedad no es absoluto, por tanto, su limitación siempre deberá fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización y practicarse según las formas establecidas por la ley.

20. En tal sentido, al no observarse qué puntos de la sentencia son oscuros, ininteligibles, contradictorios o confusos, este Organismo niega la solicitud realizada por el GADM-Manta.

V. Decisión

21. En consecuencia, el Pleno de la Corte Constitucional, resuelve:

1. Negar el pedido de aclaración planteado por el GADM-Manta, entidad accionada en el proceso originario; y, en atención al artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador se estará a lo dispuesto en la sentencia dictada en la causa No. 245-15-EP.
2. **NOTIFÍQUESE.** –

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Fecha: 2022.03.16
15:49:28 -05'00'

Dr. Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 7-17-IN y acumulados/22

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D. M., 27 de enero de 2022.

CASO No. 7-17-IN y acumulados

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza la constitucionalidad por el fondo y por la forma de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior y de las disposiciones reformativas a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), contenidas en la referida ley, contrastándola con el derecho a la autonomía universitaria, a la prohibición de confiscación. Luego del examen correspondiente, el Organismo desecha las demandas presentadas.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

A. Causa No. 2-17-IN

1. El 11 de enero de 2017, la Universidad Andina Simón Bolívar, (en adelante “**universidad accionante**”) presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de forma y fondo, en contra de los artículos 1, 4, 6, 7 y 8 de las disposiciones reformativas a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) que constan en la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, (en adelante “**disposiciones reformativas**”).¹ La causa fue signada bajo el número 2-17-IN.
2. El 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinargote y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la causa No. 2-17-IN.

¹ Publicada en el Registro Oficial Suplemento 913 de 30 de diciembre de 2016.

B. Causa No. 7-17-IN

3. El 31 de enero de 2017, los señores Jorge Cristóbal Montero Rodríguez, ex rector y acreedor de la Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor “Servio Tulio Montero Ludeña”; Víctor Armando Estrada Avilés, director ejecutivo de la Corporación Ecológica “CEI” ex promotor de la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica “ESPEA”; y, Francisco Honorato Zea Zamora, ex rector de la Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales “José Peralta” (en adelante “**los accionantes**”), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de forma y fondo, en contra de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, “*en toda su extensión*”,² (en adelante “**ley demandada**”). La causa fue signada bajo el número 7-17-IN.³
4. El 21 de febrero de 2017, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán, avocó conocimiento de la causa No. 7-17-IN y solicitó a los accionantes que completen y aclaren su demanda. Los accionantes cumplieron con este requerimiento el 6 de marzo de 2017.
5. El 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinargote y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la causa No. 7-17-IN.
6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, mediante providencia del 27 de diciembre de 2021, avocó conocimiento.

C. Causa No. 9-17-IN

7. El 7 de febrero de 2017, el señor Juan Sebastián Segovia Miño presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo, en contra de los artículos 1, 4, 6, 7 y 8 de las disposiciones reformativas a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) que constan Ley de Extinción de las Universidades y

² Expediente constitucional. Foja 6.

³ En la causa se presentaron varios escritos de *amici curiae* (pág. 551-752 del expediente constitucional), dirigidos a solicitar a la Corte Constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, con el objeto de que se reabran las instituciones cerradas a través de la referida ley, de manera especial, la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica, ESPEA.

Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior. La causa fue signada bajo el número 9-17-IN.

8. El 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinargote y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la causa No. 9-17-IN.
9. El 5 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.
10. El 29 de septiembre de 2021, en sesión ordinaria, el pleno de la Corte Constitucional aprobó la acumulación de las causas No. 2-17-IN y 9-17-IN a la causa No. 7-17-IN de ponencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
11. El 7 de enero de 2022, se llevó a cabo la audiencia dentro del caso No. 7-17-IN y acumulados, a la que comparecieron los accionantes de la causa No. 2-17-IN y 7-17-IN; sin embargo, no se contó con la presencia del accionante de la causa No. 9-17-IN, pese a haber sido debidamente notificado, a través del auto de fecha 27 de diciembre de 2021. Asimismo, en la referida audiencia, intervinieron: la Asamblea Nacional, la Procuraduría General del Estado, la delegada de la Presidencia de la República; y, los respectivos *amici curiae*.

II. COMPETENCIA

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República – CRE-; artículos 75, 76 y 135 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales -LOGJCC- y en el artículo 77 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional -CRSCC-.

III. NORMAS IMPUGNADAS

A. Causas No. 2-17-IN y 9-17-IN

13. Las disposiciones reformativas impugnadas en estas causas son: el artículo 1 que sustituye el artículo 24 de la LOES; el artículo 4 que sustituye el literal “w” del artículo 169 de la LOES; el artículo 6 que sustituye el primer inciso de la Disposición General Séptima de la LOES; el artículo 7 que incluye la Disposición General Décimo Segunda; y, el artículo 8 que incluye la Disposición Transitoria Vigésima

Octava y Trigésima, en cuyo tenor literal señalan lo siguiente:

DISPOSICIONES REFORMATARIAS

Refórmese la Ley Orgánica de Educación Superior -LOES-:

Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 24 por lo siguiente:

“Artículo 24.- Distribución de los recursos.- Los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior públicas se distribuirán de la siguiente forma:

a) Instituciones de educación superior públicas nacionales.- En el caso de las instituciones de educación superior públicas nacionales, los recursos destinados anualmente por parte del Estado se distribuirán con base a criterios de calidad, pertinencia, eficiencia, equidad, justicia y excelencia académica, que entre otros parámetros prevalecerán los siguientes:

- 1. Número de estudiantes y costo por carrera y nivel;*
- 2. Número, dedicación, título y experiencia docente en función de las evaluaciones pertinentes;*
- 3. Clasificación académica y tipología de instituciones, carreras y programas;*
- 4. Vinculación con la sociedad e interculturalidad;*
- 5. Eficiencia en docencia e investigación y relación con el desarrollo nacional y regional;*
- 6. Eficiencia terminal; y,*
- 7. Eficiencia administrativa.*

Los porcentajes correspondientes a cada parámetro de distribución se establecerán en el respectivo reglamento, y tendrán en cuenta: los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, un sistema de incentivos orientados a la excelencia académica, el mejoramiento de la formación de las plantas de profesores e investigadores, el tipo de carrera, el fomento a la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico.

Para la distribución de los recursos, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, elaborará el informe respectivo que establezca la fórmula de distribución de los recursos, para aprobación del Consejo de Educación Superior. Una vez aprobada dicha fórmula, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, distribuirá dichos recursos.

Las instituciones de educación superior públicas que se crearen o que fueran incorporadas a la distribución de fondos por mandato de la Ley, recibirán la parte proporcional de las respectivas rentas, de conformidad con el reglamento que expida el CES.

b) Instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales.- En el caso de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales que reciben recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo si cumplen todas y cada

una de las siguientes obligaciones:

- 1. Permanecer en el sistema de educación superior del país con el estatus de acreditada, de conformidad a la Ley Orgánica de Educación Superior;*
- 2. Someterse al control administrativo de la Contraloría General del Estado, en relación a la utilización de los recursos públicos;*
- 3. Las Sedes en el Ecuador no podrán mantener activos en el exterior, de manera directa o indirecta, a través de subsidiarias, afiliadas o entidades relacionadas, ni participar en la constitución de negocios fiduciarios;*
- 4. Ejercer los privilegios e inmunidades concedidos a su favor única y exclusivamente en aspectos relacionados a la movilidad académica e investigativa y, de exoneraciones tributarias establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria y la Ley Orgánica de Educación Superior;*
- 5. Rendir cuentas conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Educación Superior;*
- 6. Destinar los recursos públicos al otorgamiento de becas totales o parciales, según corresponda;*
- 7. Eximir a los estudiantes matriculados con beca total de cualquier pago de arancel y matrícula;*
- 8. Los estudiantes matriculados con beca parcial, pagarán como máximo la diferencia entre el valor de la beca total y la beca parcial, establecida por el organismo rector de la política de becas del gobierno;*
- 9. Aplicar la escala remunerativa del personal académico y de autoridades de las universidades y escuelas politécnicas públicas aprobada por el Consejo de Educación Superior;*
- 10. Utilizar el Sistema de Administración Financiera del Sector Público eSIGEF de conformidad al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y,*
- 11. Cumplir con el ordenamiento jurídico ecuatoriano.*

Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter público se ha reconocido mediante esta Ley y cumplan con estas obligaciones, recibirán los recursos correspondientes al valor de las becas totales y parciales adjudicadas por el organismo rector de la política de becas del gobierno a favor de los estudiantes de posgrados con dedicación exclusiva al programa desde el inicio de sus estudios. Las becas se otorgarán en función del mérito, responsabilidad académica, nivel socioeconómico, lugar de residencia y pertenencia a grupos históricamente excluidos.

El valor de las becas totales y parciales será determinado por el organismo rector de la política de becas del gobierno. La admisión de los estudiantes a los programas de posgrado se realizará según los sistemas de ingreso y admisión de cada institución.

Para tal efecto, el Consejo de Educación Superior, considerando el efectivo cumplimiento de la gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel, la distribución de la matrícula y garantizando la estabilidad del sistema, establecerá anualmente el porcentaje de las preasignaciones y otros recursos públicos, que se destinarán al otorgamiento de becas de posgrado, totales o parciales.

Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales que no destinen la totalidad de los recursos públicos

transferidos a la concesión de becas adjudicadas por el organismo rector de la política de becas del gobierno, deberán reintegrar al Estado los saldos no utilizados.

En caso de incumplimiento comprobado de alguna de las obligaciones establecidas en este artículo, las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, deberán restituir al Estado las asignaciones y rentas transferidas en el correspondiente año fiscal, sin afectar a los estudiantes becados.

El Consejo de Educación Superior expedirá el Reglamento que norme estos procedimientos.

Los saldos no utilizados, los recursos restituidos, así como los no asignados por el organismo rector de la política de becas del gobierno por la falta de estudiantes que cumplan los requisitos establecidos por este organismo, se destinarán al programa de becas para la educación superior pública de posgrado.”

Artículo 4.- 4.1. *Sustitúyase el literal w) del artículo 169 por el siguiente:*

“w) Resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuando por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando el Informe de Contraloría General del Estado, concluya que la institución ha pagado con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos...”

Artículo 6.- *Sustitúyase el primer inciso de la Disposición General Séptima por el siguiente:*

“Séptima.- Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales y que reciben recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo solamente si cumplen todas y cada una de las obligaciones establecidas en el Artículo 24 de esta Ley; se regirán por estos instrumentos en lo relacionado a la designación de sus primeras autoridades que deberán cumplir los mismos requisitos que esta Ley establece para ser rector universitario, sin perjuicio de la obligatoriedad de observar las disposiciones contenidas en esta Ley, los reglamentos y las resoluciones del Consejo de Educación Superior, del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.”

Artículo 7.- *Inclúyase en la Ley Orgánica de Educación Superior la siguiente Disposición General:*

“Décima Segunda.- Si las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales incumplen alguna de las obligaciones establecidas en el Artículo 24 de esta Ley, el Consejo de Educación Superior podrá disponer la suspensión temporal o definitiva de la entrega de fondos públicos, de forma proporcional a la infracción, a la gravedad de la violación de la norma, a la importancia del interés protegido y, al volumen e importancia de los recursos comprometidos, conforme al Reglamento que expida el Consejo de Educación

Superior.

Si las universidades y escuelas politécnicas particulares que reciben asignaciones y rentas del Estado incumplen alguna de las obligaciones establecidas en el Artículo 30 de esta Ley, el Consejo de Educación Superior podrá disponer la suspensión temporal o definitiva de la entrega de fondos públicos, de forma proporcional a la infracción, a la gravedad de la violación de la norma, a la importancia del interés protegido y, al volumen e importancia de los recursos comprometidos, conforme al Reglamento que expida el Consejo de Educación Superior.

En caso de incumplimiento de los numerales 1 de los artículos 24 y 30 de esta Ley, el Estado garantiza la continuidad de las becas financiadas con fondos públicos, en las que se observará el criterio de responsabilidad académica y nivel socioeconómico de los estudiantes. En los demás casos, serán las instituciones de educación superior las que garanticen dicha continuidad.”

Artículo 8.- *Inclúyanse en la Ley Orgánica de Educación Superior las siguientes Disposiciones Transitorias:*

“Vigésima Octava.- Hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente a la entrada en vigencia de estas disposiciones reformativas, las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales y las particulares que reciben rentas y asignaciones del Estado, continuarán recibiendo los recursos públicos que les correspondan.

A partir de la aprobación del Presupuesto General del Estado, siempre y cuando el sistema de becas esté funcionando normalmente, la asignación a favor de las universidades y escuelas politécnicas particulares que reciben recursos públicos y de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter público se ha reconocido mediante esta Ley, se efectuará de forma progresiva conforme a los criterios establecidos en los artículos 24 y 30 de esta Ley. El CES expedirá el Reglamento que normará el procedimiento.

Las universidades y escuelas politécnicas particulares que no apliquen la totalidad de los recursos transferidos por el Estado, porque no han sido utilizados total o parcialmente por el beneficiario, podrán destinarlo a la asignación de becas a estudiantes de escasos recursos económicos y a docentes para la obtención de títulos de cuarto nivel, hasta por un plazo máximo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de estas disposiciones reformativas en el Registro Oficial. El Reglamento expedido por el CES normará el procedimiento. [...]

Trigésima.- Hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente al de la entrada en vigencia de estas disposiciones reformativas, el Consejo de Educación Superior, podrá resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos del año fiscal en curso, a favor de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter público se ha reconocido mediante la presente Ley, cuando por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando un Informe de Contraloría General del Estado, determine que la institución ha pagado con recursos

fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos.”

B. Causa No. 7-17-IN

14. Tal como se indicó en el párrafo 3 *supra*, en esta causa se demanda la totalidad de la “Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior”, que consta en el Registro Oficial Suplemento No. 913, de 30 de diciembre de 2016.

IV. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. Causa No. 2-17-IN

De la parte legitimada activa

Argumentos que impugnan el fondo de las disposiciones reformativas demandadas:

15. La universidad accionante sostiene que las normas impugnadas contravienen: el derecho a la educación (artículo 26 CRE), el derecho a la igualdad y no discriminación (artículo 11.2 CRE), el principio de progresividad (artículo 11.8 CRE), el principio de autonomía universitaria (artículo 355 CRE), las reglas constitucionales sobre asignación de rentas contempladas en los artículos 288, 355 y 357 de la CRE, y el principio de integración y jerarquía normativa (artículo 423 y 425 CRE), por lo que solicita la declaratoria de inconstitucionalidad tanto por el fondo como por la forma de las disposiciones reformativas impugnadas. En este sentido, como construcción argumentativa expone lo siguiente:
16. La Asamblea Nacional y la Presidencia de la República al suspender, reducir o condicionar la entrega de rentas o asignaciones a las universidades públicas de posgrado, a través del artículo 1 de las disposiciones reformativas, viola el derecho a la educación.
17. Además, a su criterio las disposiciones reformativas, afectan la aceptabilidad, pertinencia y calidad de los programas, que dependerán de los lineamientos del gobierno y no de la autonomía universitaria como vía que garantiza la pluralidad de pensamiento, programas y métodos. De este modo, indica que:

La autonomía universitaria en el caso de la UASB-E ha permitido establecer condiciones financieras indispensables para el mantenimiento de la calidad académica, por lo que eliminar el financiamiento, o reducirlo a becas como plantea las normas reformativas a la LOES pone en riesgo la calidad de las universidades de posgrado como garantía de la aceptabilidad del derecho a la educación.

18. Concretamente sobre la autonomía universitaria, manifiesta que:

Al reducir las rentas y asignaciones y sustituirlas por becas cuyo financiamiento se condiciona, impiden que los docentes y los estudiantes de las universidades puedan, como miembros de la comunidad académica, individual o colectivamente, “buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas mediante la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación o los escritos” (párrafo 39). En este sentido, la libertad académica, que “comprende la libertad del individuo para expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente que se apliquen a los demás habitantes del mismo territorio” (párrafo 39) se ve comprometida con el control que tiene el estado de adjudicar las becas en favor del estudiante de posgrado contemplado en la ley de extinción de las universidades y distribución y uso de recursos públicos en el SES.

19. Asimismo, señala que el artículo 1 de las disposiciones reformativas incumplió con la obligación de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación. El incumplimiento de esta obligación se debe a la relación que tiene con el principio de progresividad y no regresividad.**20.** Agrega que en el artículo 1 que sustituye el artículo 24 “b”, se condiciona la recepción de recursos a cumplir 11 requisitos que no constan en la Constitución ni en ningún instrumento internacional de Derechos Humanos. En este contexto indica que, “*la Universidad Andina y FLACSO tienen carácter público y por tanto les es aplicable el artículo 357 de la CRE*”, que señala que el Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior, mismo que según la institución accionante, no se reduce al valor de becas totales y parciales, puesto que incluye los recursos para investigación, funcionamiento administrativo, vinculación con la sociedad, entre otros parámetros. Deduciendo, que dicha norma es inconstitucional toda vez que el artículo 355 de la CRE, establece sin condicionamiento que la Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias a ninguna institución del sistema.**21.** A la vez menciona que, el referido artículo 1 de las disposiciones reformativas, transgrede el derecho a la igualdad y no discriminación, al mencionar que:

la Ley de extinción de universidades y distribución y uso de recursos públicos en el SES establece una diferenciación injustificada entre dos tipos de universidades. Por un lado, las instituciones de educación superior públicas, reguladas por el Artículo 24 (a) del artículo 1 reformativo de la LOES; por otro, las Instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, reguladas por el Artículo 24 (b) del mismo artículo reformativo.

Las primeras universidades tendrán recursos destinados anualmente por parte del Estado. Las segundas, entre las que se encuentra la Universidad Andina, tienen un trato discriminatorio: tienen condiciones adicionales y los recursos se limitan a becas. Actualmente, ambas universidades tienen recursos condicionados a la existencia y calidad de educación.

22. Y también el principio de integración y jerarquía normativa, toda vez que desconoce la naturaleza y el estatuto internacional de la UASB-E al someter su funcionamiento a requisitos y su presupuesto a becas, y al reformar con el artículo 1 una norma superior.
23. Respecto al artículo 4 de las disposiciones reformativas, señala que se le otorga la potestad al Consejo de Educación Superior -CES- para resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales.
24. Al referirse al artículo 6 de las disposiciones reformativas, menciona que: “*se vuelve a establecer el condicionamiento de la entrega de recursos, siempre violatorio de la autonomía universitaria*”. De igual manera, sobre el artículo 7, la universidad accionante arguye que:

La ley otorga poderes harto discrecionales al CES para suspender de forma temporal o definitiva la entrega de recursos públicos a las universidades que operan bajo convenio en Ecuador, cuando establece criterios sin parámetros objetivos como “forma proporcional a la infracción”, “gravedad de la infracción”, “importancia del interés protegido.” Esta discrecionalidad además de restringir la autonomía, amplía el margen de arbitrariedad a este órgano.

Argumentos que impugnan la forma de la ley demandada:

25. En relación a la inconstitucionalidad formal, la universidad accionante indica que:

Extinguir universidades es un tema específico para una ley que tuvo su procedimiento ordinario, y distribución de recursos es otro tema, que nada tiene que ver con la extinción de universidades. La inconexidad de las materias se refleja en la forma cómo el texto legal está organizado. En primer lugar están los considerandos. Para el segundo debate se incorporaron párrafos que no tienen relación alguna con la extinción de universidades. En segundo lugar, el cuerpo de la ley tiene 18 artículos. En ninguno de esos artículos, salvo una incorporación en el artículo uno y dos que establece el ámbito y el objeto de la ley, que es una incrustación que incluso no tiene sentido en la redacción por ser simplemente añadido, hay regulación específica sobre la distribución y uso de los recursos de las universidades.

De la Asamblea Nacional

26. La Asamblea Nacional solicita que este Organismo deseche la demanda de

inconstitucionalidad planteada en la presente causa, en atención a los siguientes alegatos:

Improcedencia de la acción por el fondo:

27. La Asamblea Nacional señala que no existen argumentos específicos, pertinentes ni evidentes que hagan suponer que se trasgrede el derecho a la educación, toda vez que tal como está transcrita la norma, para el caso de las instituciones de educación superior que operen en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, persiste el derecho a recibir recursos estatales, derecho que se ha ajustado y regulado al cumplimiento de varios requisitos y criterios idóneos y necesarios que permiten hacer efectivos los preceptos constitucionales.

28. Sobre las disposiciones reformativas, la Asamblea Nacional indica que:

los accionantes relacionan equivocadamente la expresión “regular” con “restringir”, inobservando el artículo 133 numeral 2 de la Constitución [...], que faculta a la Asamblea Nacional, a expedir normas orgánicas que “regulen” derechos y garantías constitucionales.

[...] la Asamblea nacional, debe ser enfática en señalar que no se les inhiere en las rentas, siguen percibiéndolas, razón por la cual deben cumplir con los principios y procedimientos de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y control público y establecer obligaciones en caso de incumplimiento. Es necesario contar con mecanismos que aseguren una distribución y uso eficiente de los recursos públicos que destina anualmente el Estado a favor de las [...] instituciones que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, lo que se propone en estos casos es implementar un sistema de financiamiento orientado al otorgamiento de becas parciales y totales a los estudiantes de posgrado y tercer nivel, [...], las que serán asignadas por el organismo rector de la política de las becas del gobierno, en función del mérito, responsabilidad académica, tiempo de dedicación al programa [...], nivel socio económico de los estudiantes, lugar de residencia y pertenencia a grupos históricamente excluidos, entre otros. (sic)

29. Respecto a la presunta intromisión del poder ejecutivo a través de los órganos que están bajo su control; así como la injerencia que viola el derecho a la educación en el financiamiento de las universidades de educación superior y a la autonomía universitaria, la Asamblea Nacional menciona que, la ley no ha restringido de sus rentas o asignaciones a la universidad accionante, sino que las ha sustituido por becas totales o parciales, dado que en el Ecuador la educación responde al interés público y no al interés particular, conforme al buen vivir, en aplicación de la normativa constitucional vigente. (sic)

30. Además, aclara que:

[...] el exigir que la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, institución que recibe asignación pública, organice sus planes académicos en función de los

objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, condicionando su cumplimiento con la asignación presupuestaria, tal cual sucede con toda entidad universitaria del país, no se contraponen con la Constitución [...], por el contrario la acata, la viabiliza y ejecuta sus principios y ordenamientos. En el mismo sentido, aducir que la modificación en las asignaciones presupuestarias afecta el derecho a la educación es inadecuado e irresponsable puesto que la norma constitucional claramente, en su artículo 357, establece que “El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos...”, lo que significa que el Estado por intermedio de sus funciones y facultado legítimamente puede modular un derecho mientras no se vulnere el contenido esencial [...] en este caso la prestación como servicio público se encuentra garantizada mediante las asignaciones desde el Estado y además en extensión de los principios de solidaridad, corresponsabilidad y autonomía responsable de las Instituciones de Educación Superior, aquellas generarán fuentes complementarias de ingresos para garantizar el derecho a la educación como servicio público lo cual claramente se ve reflejado en las disposiciones de la Ley acusada.

Improcedencia de la acción por la forma:

31. Al respecto, la Asamblea Nacional sostiene que cumplió en su totalidad con lo establecido en la Constitución, relativo al procedimiento legislativo (artículo 132 al 139 CRE), en este sentido indica que:

La fase de iniciativa respetó el procedimiento de presentación, distribución y difusión del proyecto de ley.

Posteriormente, se aprobó el proyecto de ley, con el número de votos requeridos en el artículo 133 de la Constitución de la República. Seguidamente, conforme con el procedimiento establecido, se remitió dicho proyecto al Presidente de la República para su sanción u objeción.

De lo expuesto se concluye que la Asamblea Nacional, cumplió con las reglas establecidas en la Constitución [...], y por lo tanto no existió violación al procedimiento constitucional [...]

De igual manera [...] la ley impugnada cumplió con el trámite de aprobación de dicha ley (refiriéndose a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en relación al procedimiento de aprobación de las leyes) [...]

De la Presidencia de la República

32. La Presidencia de la República, establece como pretensión que la Corte Constitucional deseche la demanda de inconstitucionalidad presentada por la universidad accionante, con base en los siguientes argumentos.

Improcedencia de la acción por el fondo:**33.** La Presidencia de la República menciona que:

La parte actora confunde los derechos de los estudiantes y ciudadanos a la educación, con procesos administrativos de las instituciones de educación superior; ya que la aprobación de la normativa hoy impugnada, permite que aquellos estudiantes de escasos recursos económicos puedan acceder a instituciones públicas de educación superior en pleno ejercicio de sus derechos y gozando de una educación de calidad, debidamente calificada por los órganos competentes del referido sistema. Destinar los fondos públicos al otorgamiento de becas, no vulnera el derecho a la educación, más bien contribuye a su realización plena; pues, conforme lo establece el artículo 3 numeral 1 de la Constitución, el Estado tiene el deber de “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación.”

34. Asimismo aclara que, las disposiciones reformativas tienen como finalidad impedir que instituciones de educación superior que no cumplen con estándares de calidad se aprovechen del financiamiento del Estado, esto, dado que el propósito de las disposiciones impugnadas, es maximizar el número de estudiantes de escasos recursos económicos que se vean favorecidos por la política pública de becas y de las asignaciones del Estado, por tanto, no se podría afirmar que exista una limitación al ejercicio progresivo de los derechos, cuando en pro del derecho a la educación, a su accesibilidad y calidad, se está implementando un sistema de financiamiento encaminado a que los fondos públicos que van a ser entregados a las instituciones de educación superior, se destinen al otorgamiento de las referidas becas totales o parciales para que aquellos estudiantes de escasos recursos puedan acceder a la educación superior sin que los factores económicos sean un limitante.

35. Sobre la autonomía universitaria refiere que:

[...] al incorporarse la responsabilidad de la autonomía de las universidades en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Educación Superior, esta ha adquirido una connotación jurídica de magnitud tal, que debe ser observada y cumplida por las instituciones de educación superior al momento de ejercer su autonomía. Para ello, coexisten con la autonomía responsable los marcos regulatorios del Consejo de Educación Superior (CES) y del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). [...]

Con la aprobación de la ley impugnada en la presente acción, no se está interfiriendo en la libertad académica, ni en el derecho a la búsqueda de la verdad, menos aún en la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte; pues lo único que se pretende es que los recursos públicos asignados por el Estado a las instituciones de educación superior, sean destinados para otorgar becas totales o parciales a los estudiantes que no poseen los recursos para costear su educación superior, garantizando así el efectivo goce del derecho fundamental a la educación y que las

referidas instituciones asuman su responsabilidad social, tal como lo establece la Constitución.

En el presente caso, como ya hemos mencionado anteriormente, la normativa impugnada busca lograr el acceso a la educación superior de aquellos estudiantes de escasos recursos económicos, garantizando así su derecho a la educación establecido en la Constitución; el Estado no pretende interferir en la autonomía de las universidades, procura que las mencionadas instituciones ejerciten su responsabilidad social en coordinación con los preceptos constitucionales y los derechos fundamentales.

36. Al referirse al deber constitucional de entregar rentas y asignaciones, la Presidencia advierte que con la entrada en vigencia de la ley impugnada, no se está incumpliendo con dicho deber, pues en claro apego a la Constitución y a la normativa de la materia se está estableciendo la base sobre la cual habrá de determinarse la asignación de recursos públicos a las instituciones de educación superior, quienes deben ser conscientes de que la referida asignación se efectúa en cumplimiento de los procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público, que son parte de su responsabilidad social.
37. También arguye que, la normativa demandada promueve una igualdad formal y una real, pues procura que aquellos estudiantes de escasos recursos puedan acceder a la educación superior a través del otorgamiento de becas financiadas con recursos provenientes del Estado. Por tales motivos, las entidades de educación superior nacionales o que se encuentran en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, funcionan en el país en pleno ejercicio de sus derechos y de su autonomía, cada una bajo su propia naturaleza institucional; pues, la ley impugnada, contrario a propender diferenciaciones entre una institución u otra, está estableciendo regulaciones adaptables a cada modelo institucional.
38. Finalmente, sobre la integración latinoamericana y jerarquía normativa dice que: *“las regulaciones establecidas en la normativa impugnada no limitan la integración latinoamericana, pues no establece ningún tipo de restricción a ese fin, sus disposiciones son de carácter administrativo y social, en relación a la asignación de fondos públicos para el otorgamiento de becas.”*

Improcedencia de la acción por la forma:

39. En lo referente a la obligación de legislar una sola materia en cada ley, la Presidencia de la República señala que, el Sistema de Educación Superior, no solo tiene que ver con las instituciones educativas que lo integran, sino también con las políticas y los organismos que lo rigen; es decir, es un conjunto de elementos que conforman, planifican, regulan y coordinan dicho sistema, lo cual permite su articulación al Sistema Nacional de Educación y al Plan Nacional del Desarrollo, tal como lo establece el artículo 351 de la CRE.

40. En la misma línea advierte que la Disposición Transitoria Décimo Octava de la CRE, establece cómo se asignarán los recursos públicos del Presupuesto General del Estado a las instituciones de educación superior, dejando en claro la existencia de una evaluación previa y la obligación de rendir cuentas de los fondos públicos recibidos, mismos que en el caso de las instituciones de educación que funcionan en el Ecuador bajo convenios o acuerdos, deberán ser destinados a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera.
41. Asimismo agrega que, considerando que la unidad de la materia únicamente resultaría vulnerada cuando el precepto del que se trata se muestre objetiva y razonadamente ajeno al contenido temático de la ley de la que hace parte, no se puede desconocer que existe una clara conexión entre las instituciones de educación superior, su proceso de acreditación y evaluación, así como la adjudicación de recursos públicos que les serían destinados, ya que toda forma parte de una misma materia, que es la regulación y administración del sistema de educación superior con el objetivo de asegurar su calidad y accesibilidad.
42. A la vez, la Presidencia de la República arguye que durante el tratamiento del proyecto de ley, se cumplió con todos los requisitos que la CRE y la normativa aplicable establecen para su debido procedimiento legislativo, puesto que el mismo fue de conocimiento público, así como los respectivos informes previos a los debates. Por lo tanto, el tratamiento del proyecto no vulneró el procedimiento.

De la Procuraduría General del Estado

43. La Procuraduría General del Estado solicita que se deseche la demanda de inconstitucionalidad presentada dentro de la causa, de acuerdo a los siguientes argumentos:

Improcedencia de la acción por el fondo:

44. Respecto a la regresión de derechos, la Procuraduría indica que:

[...] no toda medida restrictiva puede ser considerada como una regresión de derechos, por lo que el Estado puede imponer ciertas restricciones o límites al ejercicio de los derechos, sin que esto implique vulneración a los derechos constitucionales. [...] De esta manera, se deben analizar las afectaciones de la medida dentro de la esfera del derecho individual, en conjunto con las implicaciones colectivas de aquella. Por lo tanto, se debe determinar si la ley impugnada es regresiva y; si es, además es injustificada, a la luz del derecho constitucional.

En tal virtud, en el presente caso, es evidente que las norma impugnadas no generan una regresión de derechos.

45. Al referirse al derecho a la educación, la Procuraduría señala que las disposiciones reformativas impugnadas tienen como objetivo establecer parámetros claros para

que las universidades que operan en el Ecuador bajo convenios internacionales continúen beneficiándose del aporte del gobierno ecuatoriano, pues han estado recibiendo recursos públicos cuyo origen y destino debe ser controlado por los organismos competentes al menos en la proporción de la asignación recibida; en especial, que las asignaciones estatales se utilicen para el otorgamiento de becas parciales o totales, en el marco de la finalidad de la educación superior; así la ley impugnada no impide, restringe u obstaculiza la existencia de la universidad accionante o su oferta académica, sino que regula la entrega de recursos públicos para un fin específico, ya que si bien se trata de una institución de educación pública, al operar bajo un convenio internacional su naturaleza jurídica, estructura y financiamiento difiere sustancialmente de las universidades nacionales.

46. Asimismo manifiesta que, las disposiciones reformativas tienen relación con el deber y el derecho del Estado de fiscalizar y solicitar rendición de cuentas acerca del uso que se dé a los recursos que se asignan a las universidades. De este modo, según lo establecido por el artículo 357 de la CRE:

[...] si bien el Estado garantiza el financiamiento de las instituciones públicas de la educación superior, la misma disposición ordena que la distribución de los recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y en otros criterios definidos por la ley. Efectivamente, estos criterios son los que desarrollan las reformas a la LOES, de tal suerte que lo que ha realizado el legislador es acatar el mandato constitucional para regular la distribución adecuada y equitativa de los recursos.

47. Finalmente, la Procuraduría advierte que la universidad accionante:

[...] tiene características, en su estructura, patrimonio y financiamiento, que hacen que no sea posible asimilarla a las instituciones públicas nacionales de educación superior. Este hecho no pasó inadvertido por el legislador, quien creyó oportuno regular las universidades que operan en el Ecuador bajo convenios internacionales, de forma diferente a las universidades públicas nacionales, pues su realidad es distinta, aunque sean consideradas como instituciones públicas de educación superior. Por lo tanto, es posible determinar que existe un trato diferenciado hacia dichas universidades, pero ¿es este un trato discriminatorio?

Ahora bien, si revisamos las reformas de la LOES, estas con toda claridad establecen criterios y parámetros para la distribución de los recursos que asigna el Estado anualmente a las instituciones públicas de educación superior, en plena concordancia con lo que dispone el primer inciso del artículo 357 de la Constitución, que ordena que la distribución de los recursos mencionados se debe basar en la calidad y otros criterios que debe definir la ley. En este orden de ideas la ley impugnada establece criterios para dicha distribución, tanto para las universidades públicas nacionales como para aquellas que operan bajo convenios internacionales; sin embargo, es posible advertir la existencia de una diferenciación entre unas y otras, debido a la naturaleza jurídica de las universidades internacionales; en el caso que nos ocupa, hemos revisado las particulares condiciones de la UASB, por las cuales no puede y no debe asimilarse a una institución pública nacional de educación superior, pues sus características difieren

sustancialmente de estas...

Improcedencia de la acción por la forma:

48. La Procuraduría señala que la Asamblea Nacional actuó dentro de la esfera de su competencia para aprobar la norma acusada como inconstitucional, misma que regula la entrega de rentas y asignaciones estatales a las instituciones de educación superior, en pro de asegurar la eficiencia en la distribución de los recursos públicos, lo cual evidentemente es de interés común para toda la sociedad ecuatoriana.

B. Causa No. 7-17-IN

De la parte legitimada activa

Impugnación por el fondo de la ley demandada:

49. Los señores Jorge Montero Rodríguez, Víctor Estrada Avilés y Francisco Zea Zamora sostienen que la ley demandada vulnera el derecho al debido proceso y a la defensa (artículo 76.7.a.b.c. y d CRE) y el derecho al honor y buen nombre (artículo 66.18 CRE), en concordancia con el artículo 351 y 355 de la CRE, en lo que respecta a la prohibición de la Función Ejecutiva de clausurar o reorganizar de forma total o parcial a las universidades y escuelas politécnicas, a quienes se les reconoce la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica; así como, la inviolabilidad de los recintos educativos. En esta línea solicitan que se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de la ley demandada, en atención a los siguientes argumentos:

50. Los accionantes relatan que:

La Constitución en su artículo 351, en la parte que corresponde [...] señala que la Función Ejecutiva no podrá clausurar o reorganizar ninguna Universidad de forma total o parcial, y al suspender catorce Universidades, mediante acción del Consejo de Educación Superior [...] realizada el 12 de abril del año 2012, se violó el mandato constitucional señalado.

El artículo 355 de la Constitución manifiesta que los recintos de las Universidades son inviolables y el 12 de febrero del año 2012, con intervención del ejército y la policía, funcionarios que dijeron haber sido contratados por el CES (sic), invadieron los predios universitarios, sacaron de sus oficinas a los representantes legales y nos obligaron a abandonar los predios universitarios, firmando un acta que por la presencia de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional no pudieron ser cuestionadas. El uso de la fuerza de la cual dieron amplia información los medios de comunicación [...]

También la Constitución en el artículo 355 manifiesta “El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica” y en otra parte dice “Cuando se necesite el resguardo de la

fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente” y ninguno de los demandantes solicitó ni autorizó que el Ejército o la Policía ingresen a los predios universitarios; por lo tanto, en forma categórica manifestamos que nos solo se violaron los recintos universitarios, no solo se irrespetó la autonomía universitaria, sino que además se nos privó de seguir ejerciendo nuestras normales funciones y por sobre todo sin darnos lugar a la legítima defensa [...] por eso no contamos con documentación sobre la gestión desempeñada porque desde que se cerraron nuestras universidades, no hemos vuelto a entrar en ellas y claramente no se observó el debido proceso (sic)...

51. De igual manera arguyen que al clausurar las instituciones que presidían:

[...] se colocó un sello que decía: “Suspendida indefinidamente por falta de calidad académica”, lo que mancha nuestro honor y buen nombre, violando el mandato constitucional que consta en el artículo 66 numeral 18.

A partir de la fecha de la suspensión de las universidades y no permitir nuestro acceso a los predios universitarios, con el nombrado nuevo administrador se quedaron todos nuestros edificios, laboratorios, muebles como pupitres, material didáctico, escritorios para los profesores y para el personal administrativo [...] lo que constituye una confiscación de los bienes que lo prohíbe la Constitución [...]

52. En este contexto, los accionantes señalan que producto de la referida suspensión, el CES, creó un “Plan de Contingencia”, que produjo:

[...] desconcierto en todos los que conformaban los distintos estamentos universitarios [...], especialmente [...] de los estudiantes que se quedaron sin derecho a educarse [...] Esta resolución tomada por el CES, además, va en contra de los intereses económicos institucionales y aunque hayan servido para vender o entregar a otra entidad los bienes muebles e inmuebles, también le ha costado mucho al Estado Ecuatoriano [...]

53. Finalmente advierten que el artículo 4 de la ley demandada transgrede la prohibición de confiscación, al disponer la creación de un fideicomiso mercantil con los bienes de las universidades extintas, para que sea administrado por la Corporación Financiera Nacional, pese a que los promotores de dichas universidades serían los dueños legítimos de tales bienes.

Impugnación por la forma de la ley demandada:

54. Los accionantes indican que, la ley demandada vulneró el artículo 136 de la CRE, que establece “*Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia...*”, dado que: “*todas las universidades afectadas fueron creadas en distintas fechas, con diferentes considerandos y motivaciones, con ámbitos de influencia diferentes, con carreras que respondían a la demanda local y nacional, con características propias de cada universidad, por tanto no pueden extinguirse en una sola Ley.*”

De la Procuraduría General del Estado

55. La Procuraduría General del Estado solicita que este Organismo emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad, con base en los siguientes argumentos:
56. Esta entidad estatal señala que, la demanda presentada carece de sustento jurídico que demuestre que la ley demandada viola derechos constitucionales. Asimismo, menciona que los accionantes desnaturalizaron la esencia y propósito de la acción pública de inconstitucionalidad, toda vez que se evidencia una discusión de asuntos de interés particular de las universidades extintas.
57. Y añade que, contrario a lo expuesto por los accionantes, la ley demandada guarda plena armonía con Constitución de la República, pues fue dictada en aras de salvaguardar y proteger el derecho a la educación superior.
58. A la vez advierte que, lo que impugnan los accionantes no es la supuesta trasgresión a la autonomía universitaria, sino el procedimiento que fue adoptado por el CES como organismo encargado para la extinción de las universidades, lo cual permite observar que es *“una suerte de queja o reclamo bajo criterios que no constituyen argumentos jurídicos ni verdaderos...”*
59. Finalmente precisa que, *“la demanda está fuera de contexto, puesto que se habla de vulneración al debido proceso, al derecho al honor y al buen nombre, a la falta de socialización de la metodología utilizada; así también los accionantes solicitan la restitución de los bienes, es decir abordan temas totalmente ajenos a la acción presentada, desvirtuando el objeto de la acción de inconstitucionalidad de norma.”*

De la Presidencia de la República

60. La Presidencia de la República solicita que en sentencia se deseche la demanda de inconstitucionalidad propuesta. En este contexto señala que:

Improcedencia de la acción por el fondo:

61. La extinción de las instituciones de educación superior declarada en la ley demandada, conlleva un interés público, que no solo radica en garantizar el derecho a la educación superior y accesibilidad, sino también en que dicha educación contribuya efectivamente al desarrollo nacional, alcanzando los estándares de calidad que una institución de educación superior debe poseer, por tanto, contrario a lo afirmado por los accionantes, con la mentada extinción, se precauteló la calidad del sistema de educación superior, impidiendo que aquellas instituciones que no poseían las condiciones aptas para el desarrollo académico, científico, investigativo y cultural continúen funcionando, garantizando de este modo el ejercicio pleno del derecho a la educación.

62. A la vez arguye que, no nos encontramos frente a una normativa que vulneró la autonomía universitaria, sino frente a un proceso que garantizó el ejercicio de un derecho fundamental, velando que el sistema de educación superior cumpla con los parámetros de calidad establecidos legalmente para el óptimo funcionamiento de las instituciones de educación superior.
63. Finalmente indica que, los recursos a los que se refieren los accionantes, fueron traspasados a otras instituciones de las cuales eran patrocinadores, mismas que tras haber atravesado un proceso de evaluación resultaron como “no aceptables” para funcionar como instituciones de educación superior; de este modo, no se puede afirmar que existió una confiscación, toda vez que los bienes y recursos que reclaman fueron transferidos a titularidad de las instituciones a las que patrocinaban que con la ley demandada fueron extinguidas. Es así que la referida ley evita que los bienes y recursos, al extinguirse las instituciones que ostentan su propiedad, queden en el limbo y corran el riesgo de caer en abandono, al determinar que sean de utilidad para pagar con los resultados de su administración los pasivos a favor de los trabajadores, del sector público y de las acreencias; y, dado el caso de existir excedente, los mismos se transferirán a favor de las instituciones de educación superior beneficiarias determinadas en el artículo 15 de la ley demandada.

Improcedencia de la acción por la forma:

64. La Presidencia de la República menciona que la ley demandada fue expedida de conformidad con el trámite constitucional; además, indica que dichas disposiciones se refieren a la regulación y control que el sistema de educación superior debe realizar en relación a aquellas instituciones que no hayan cumplido con las condiciones favorables para su funcionamiento, entendiéndose que al haber sido creadas a través de un instrumento legal, solo podría hacerse efectiva su extinción una vez que la Asamblea Nacional expida la ley derogatoria de la normativa de creación del Centro de Educación Superior suspendido. De este modo, la ley demandada trata de una sola materia, pues se dirige a la regulación y administración del referido sistema.

De la Asamblea Nacional

65. La Asamblea Nacional requiere que este Organismo deseche la demanda, la declare improcedente y disponga su archivo, al tenor de las siguientes consideraciones:

Improcedencia de la acción por el fondo:

66. El Organismo legislativo manifiesta que, la intervención que hace el Estado sobre una universidad, que en función de la ley y el reglamento, no cumple con sus objetivos, no violenta la autonomía universitaria, al contrario, salvaguarda la educación superior como derecho fundamental.

Improcedencia de la acción por la forma:

67. La Asamblea Nacional señala que en su calidad de legislador, cumplió con las atribuciones y deberes que establece la Constitución y la normativa vigente, mismas que le permiten expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

C. Causa No. 9-17-IN**De la parte legitimada activa****Impugnación por el fondo de las disposiciones reformativas:**

68. El señor Juan Segovia Miño sostiene que las normas impugnadas contravienen: el derecho a la educación (artículo 26 y 27 CRE), las obligaciones estatales de respeto, desarrollo progresivo y no regresividad del derecho a la educación (artículo 3, 11.8 y 11.9 CRE); y, el derecho de los jóvenes a la educación (artículo 39 CRE), por lo que solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones reformativas impugnadas. En este contexto expone que:

69. Tanto la Asamblea Nacional como la Presidencia de la República:

[...] con la Ley de extinción de universidades y distribución y uso de recursos públicos en el SES, contradictoriamente, al suspender, reducir o condicionar la entrega de rentas o asignaciones a las universidades públicas de posgrado, viola el derecho a la educación garantizado en el artículo 26 de la Constitución, y limita el cumplimiento de las características generales que debe cumplir la constitución, contempladas en el artículo 27 de la Constitución, en particular las de: incluyente, diversa y de calidad.

70. Asimismo menciona que, con la ley demandada el Estado no ha cumplido con la obligación de garantía que determina la adopción de medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación. Por el contrario, las medidas que la ley establece se orientan a restringir el derecho, al eliminar sin un fundamento técnico una fuente permanente de financiamiento que se había venido otorgando a la universidad accionante, mediante la cual esta garantizaba el derecho a la educación superior de posgrado en el país y la región.

71. Finalmente, respecto a la violación del derecho a la educación superior de los jóvenes, el accionante aclara que:

La ley [...] limita la decisión sobre el manejo de sus recursos lo que pone en peligro su propia existencia; hecho que contraría lo dispuesto en el artículo 357 de la Constitución [...]

la violación a la autonomía financiera de las instituciones de educación superior reconocida en la Constitución y en los estándares internacionales por la Ley de Extinción de Universidades conllevará a la violación al derecho a la educación, de miles de jóvenes profesionales que desean acceder a programas de posgrado en el Ecuador.

De la Asamblea Nacional

72. La Asamblea Nacional solicita que en sentencia se ratifique la constitucionalidad de la ley demandada, tomando en consideración que la acción hace referencia en gran medida a la acusación de inconstitucionalidad del cuerpo normativo en general sin precisar y establecer la relación entre las disposiciones reformativas impugnadas y las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas.
73. Además menciona que, las disposiciones reformativas contribuyen a la materialización del derecho a la educación, cuando se garantiza la distribución de los recursos tanto para las instituciones de educación superior públicas nacionales como para las que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales.
74. Y aclara que la categorización de las instituciones de educación superior, permite el ejercicio de los derechos al reconocer la naturaleza jurídica de su creación.
75. En este contexto arguye que, las disposiciones reformativas impugnadas no vulneran la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad del servicio de educación superior para los jóvenes, dado que garantizan las asignaciones respectivas y reconocen la facultad constitucional de las instituciones de educación superior para crear sus fuentes complementarias de financiamiento.

V. CONSIDERACIONES PREVIAS

76. La Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436.2 y 4 de la CRE, es competente para:

[...] 2. 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. [...] 4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo...

77. Y de acuerdo al artículo 98 de la LOGJCC, “la Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales.”

- 78.** En este sentido, la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo jurisdiccional de control abstracto de constitucionalidad de actos normativos y administrativos con efectos generales, emitidos por autoridad pública⁴, a cargo de la Corte Constitucional y su principal objetivo radica en garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de la norma infraconstitucional respecto de las normas consagradas en la Constitución de la República.⁵
- 79.** La activación de este mecanismo de control constitucional debe observar, en primer lugar, que el acto jurídico impugnado y emitido por autoridad pública competente, tenga la capacidad jurídica de producir efectos generales, esto es, que se encuentre dirigido desde la administración pública en forma abstracta e indirecta hacia los administrados, o hacia la propia administración.⁶
- 80.** En la sentencia 7-14-AN/21, el Organismo ya ha establecido que un acto normativo, independientemente de su fuente: *“es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden.”*
- 81.** Y al referirse a los actos administrativos, los ha catalogado como aquellos que: *“producen efectos jurídicos concretos que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que están dirigidos a un determinado sujeto o grupo de sujetos, y se agotan con su cumplimiento de forma directa.”*⁷
- 82.** Del mismo modo, entre los actos administrativos, se pueden distinguir dos tipos, los de carácter general y los de efectos individuales. La Corte Constitucional ya ha dejado claro que la diferencia entre los actos administrativos con efectos generales y los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales reside en que estos últimos se encuentran dirigidos hacia un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo.⁸
- 83.** Además, *“[...] producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables. Aquello depende de cada situación jurídica específica y concreta.”*⁹ Por el contrario, los actos administrativos con efectos generales no producen tal afectación directa, pues están dirigidos -de manera indeterminada, general y

⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 107-20-IN/21, párr. 31.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 75-15-IN/21, párr. 100.

⁶ Corte Constitucional. Sentencias No. 4-13-IA/20, párr. 31.

⁷ Corte Constitucional. Sentencias No. 7-14-AN/21, párr. 14. *(Esta consideración no implica reconocer una relación de oposición, irreconciliable o excluyente entre actos administrativos y normativos. Por tanto, no desconoce que existan, por ejemplo, actos normativos de carácter administrativo en los términos del artículo 128 del Código Orgánico Administrativo y siguientes.)*

⁸ Corte Constitucional Sentencias No. 260-13-EP/20, párr. 43; 4-13-IA/20 párr. 32; 4-14-IA/21, párr. 20.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 4-13-IA/20, párr. 32.

abstracta- hacia los administrados, al regular, disponer, habilitar o impedir determinada conducta.¹⁰

- 84.** De lo expuesto se deduce que, el control constitucional de los actos administrativos con efectos individuales no es competencia de esta Corte, porque dichos actos producen efectos jurídicos directos en un individuo plenamente identificado, siendo así, tienen una vía propia de impugnación,¹¹ por tanto, escapan al objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.

VI. ANÁLISIS DEL CASO

Control formal

Causas No. 2-17-IN y 7-17-IN

- 85.** El artículo 76.7 de la LOGJCC condiciona la declaratoria de inconstitucionalidad por la forma de una disposición jurídica a que aquella implique *“la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla.”* Paralelamente, esta Corte ha definido que el control constitucional por la forma comprende, principalmente, la verificación de que una disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica,¹² en el presente caso, de rango legal.
- 86.** De la revisión de la demanda de la causa N°. 2-17-IN y de la demanda de la causa N°. 7-17-IN, se observa que los principales argumentos relativos a la incompatibilidad normativa por la forma de la ley demandada, radican en que la misma legisló más de una materia, siendo ello contrario a lo previsto en el artículo 136 de la CRE.
- 87.** El artículo 136 de la CRE, dispone que: *“Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.”*
- 88.** En este contexto para que se configure la existencia del principio de unidad de materia en un proyecto de ley, todas sus disposiciones deben referirse a una sola materia y debe existir entre ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático, esto en atención a lo previsto en el artículo 116 de la LOGJCC, que señala:

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. 107-20-IN/21, párr. 35.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 4-13-IA/20, párr. 37.

¹² Corte Constitucional. Sentencia No. 9-20-IA/20, párr. 67.

Unidad de materia.- El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la unidad de materia, para lo cual la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que: 1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático; 2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título; 3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.

- 89.** Este Organismo, en la sentencia 32-21-IN/21, al referirse a la unidad de materia, ha señalado que: “[...] debe establecerse a partir de las conexidades teleológica o sistemática. Según la primera, las disposiciones de una ley guardan conexidad mutua si están orientadas a la consecución de uno o varios fines. Según la segunda, las disposiciones de una ley guardan conexidad sistemática si su contenido da lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos.”
- 90.** En esta línea, la Corte estima necesario mencionar que el Sistema de Educación Superior, se compone no solo de instituciones educativas, sino también de las políticas y los organismos que lo rigen; es decir, se compone de un conjunto de elementos que conforman, planifican, regulan y coordinan el referido sistema, lo cual permite su articulación al Sistema Nacional de Educación y al Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad al artículo 351 de la CRE, que prevé:

El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

- 91.** Por tanto, dado que la materialización de la extinción de universidades y escuelas politécnicas; y, la distribución de recursos públicos destinados para el otorgamiento de becas totales o parciales se reconocen como parte de la misma materia, puesto que son elementos que configuran la calidad y accesibilidad del Sistema de Educación Superior y toda vez que la unidad de materia se vulneraría únicamente cuando la temática del proyecto de ley se advierte objetiva y razonadamente ajena a su contenido, no se verifica la incompatibilidad formal alegada.
- 92.** Cabe mencionar que en la audiencia pública, llevada a cabo el 7 de enero de 2022, los accionantes de la causa No. 7-17-IN, expusieron como parte de la incompatibilidad formal de ley demandada, el hecho de:

[...] la falta de publicación en el Registro Oficial, de las resoluciones a través de las cuales el CES dispuso la suspensión definitiva de las instituciones que representan, lo cual viola también el proceso de formación de la Ley de Extinción de las

Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior...

93. En este punto, es necesario aclarar que las resoluciones de suspensión definitiva a las que se refieren los accionantes, se configuran como actos administrativos de efectos individuales, pues, tal como se estableció en el acápite “Consideraciones previas”, se dirigieron hacia un individuo o grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto (Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor “Servio Tulio Montero Ludeña, Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica “ESPEA”; y, Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales “José Peralta”) y produjeron efectos jurídicos directos (suspensión definitiva de las mencionadas instituciones); en consecuencia, el Organismo verifica que las referidas resoluciones, escapen al marco de su competencia y al objeto mismo de la acción pública de inconstitucionalidad.
94. Asimismo, resulta oportuno señalar que este tipo de actos administrativos¹³ con efectos individuales, obtienen plena validez y se reputan legítimos, una vez que han sido notificados al administrado, sin que exista la obligación de su publicación en el Registro Oficial.¹⁴

Control material

Causas No. 2-17-IN y 9-17-IN

95. El análisis de fondo de estas causas se realizará en forma conjunta, toda vez que existe similitud en las disposiciones reformativas demandadas, esto es, en ambas causas se impugnaron los siguientes artículos: el artículo 1 que sustituye el artículo 24 de la LOES; el artículo 4 que sustituye el literal “w” del artículo 169 de la LOES; el artículo 6 que sustituye el primer inciso de la Disposición General Séptima de la LOES; el artículo 7 que incluye la Disposición General Décimo Segunda; el artículo 8 que incluye la Disposición Transitoria Vigésima Octava y Trigésima de las disposiciones reformativas que constan en la ley demandada.
96. A la vez este Organismo estima importante mencionar que tanto el artículo 1, como el artículo 4 de las disposiciones reformativas a la LOES, contenidos en la ley demandada, fueron sustituidos por el artículo 19 y 120, respectivamente, de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOES, (en adelante “**Ley No. 0**”), publicada en el

¹³ De acuerdo al artículo 65 del ERJAFE, acto administrativo, es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa, de este modo, según el artículo 66 del mismo cuerpo legal, para su plena validez deben ser obligatoriamente notificados al administrado y en atención al artículo 68 *Ibidem*, estos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dictan y de ser el caso, se notifiquen.

¹⁴ El Registro Oficial es el órgano de difusión del Estado, pues se encarga de la publicación y difusión de la ley, adscrito administrativa y financieramente a la Corte Constitucional, de acuerdo a la Disposición Transitoria Décimo Segunda de la LOGJCC.

Registro Oficial Suplemento No. 297 de 2 de agosto de 2018, en consecuencia, si bien la Corte Constitucional es competente para realizar un control constitucional de normas derogadas, conforme la establece el artículo 76.8 de la LOGJCC, dicho control se encuentra supeditado a que los artículos 1 y 4 de las disposiciones reformativas demandadas, sigan produciendo efectos jurídicos, toda vez que si no opera esa circunstancia, no existe la posibilidad de ejercer el control abstracto de constitucionalidad.¹⁵

97. El artículo 76.9 de la LOGJCC, establece que se presume la configuración de unidad normativa en los siguientes casos:

- a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.

98. A continuación, se transcriben los artículos 1 y 4 de las disposiciones reformativas a la LOES, contenidos en la ley demandada:

Disposición reformativa	Norma sustituta
<p>Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 24 por lo siguiente:</p> <p><i>“Artículo 24.- Distribución de los recursos.- Los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior públicas se distribuirán de la siguiente forma:</i></p> <p>c) <i>Instituciones de educación superior públicas nacionales.- En el caso de la instituciones de educación superior públicas nacionales, los recursos destinados anualmente por parte del Estado se distribuirán con base a criterios de calidad, pertinencia, eficiencia, equidad, justicia y excelencia académica, que entre otros parámetros prevalecerán los siguientes:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Número de estudiantes y costo por carrera y nivel;</i> 2. <i>Número, dedicación, título y</i> 	<p>Artículo 19.- Sustitúyase el artículo de la Ley Orgánica de Educación Superior por el siguiente:</p> <p><i>“Artículo 24.- Distribución de los recursos.- Los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las universidades y escuelas politécnicas públicas y de las particulares que reciben recursos y asignaciones del Estado, que constan en los literales b), d) y e) del artículo 20 de esta ley se distribuirán mediante una fórmula que considere las mejoras institucionales, el desempeño comparado con las evaluaciones de calidad establecidas por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y el aporte al cumplimiento de la política pública e igualdad de oportunidades. La distribución tomará en cuenta el cumplimiento de las funciones sustantivas de la educación superior: docencia, investigación, vinculación con la sociedad y gestión.</i></p>

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 6-15-IN/20, párr. 28.

<p><i>experiencia docente en función de las evaluaciones pertinentes;</i></p> <p><i>3. Clasificación académica y tipología de instituciones, carreras y programas;</i></p> <p><i>4. Vinculación con la sociedad e interculturalidad;</i></p> <p><i>5. Eficiencia en docencia e investigación y relación con el desarrollo nacional y regional;</i></p> <p><i>6. Eficiencia terminal; y,</i></p> <p><i>7. Eficiencia administrativa.</i></p> <p><i>Los porcentajes correspondientes a cada parámetro de distribución se establecerán en el respectivo reglamento, y tendrán en cuenta: los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, un sistema de incentivos orientados a la excelencia académica, el mejoramiento de la formación de las plantas de profesores e investigadores, el tipo de carrera, el fomento a la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico.</i></p> <p><i>Para la distribución de los recursos, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, elaborará el informe respectivo que establezca la fórmula de distribución de los recursos, para aprobación del Consejo de Educación Superior. Una vez aprobada dicha fórmula, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, distribuirá dichos recursos.</i></p> <p><i>Las instituciones de educación superior públicas que se crearen o que fueran incorporadas a la distribución de fondos por mandato de la Ley, recibirán la parte proporcional de las respectivas rentas, de conformidad con el reglamento que expida el CES.</i></p> <p><i>d) Instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales.- En el caso de las</i></p>	<p><i>La fórmula de distribución de recursos para las universidades y escuelas politécnicas públicas y las particulares que reciben recursos y asignaciones del Estado será elaborada por el órgano rector de la política pública de educación superior y aprobada por el Consejo de Educación Superior con base en los criterios e indicadores establecidos en esta Ley y su reglamento.</i></p> <p><i>La distribución de los recursos resultante de la aplicación de la fórmula, realizada por el órgano rector de la política pública de educación superior, será aprobada por el Consejo de Educación Superior.</i></p> <p><i>Los indicadores de docencia se referirán al menos a la cobertura e incremento de matrícula, la tasa de retención y eficiencia terminal, de las universidades y escuelas politécnicas.</i></p> <p><i>Los indicadores de investigación considerarán al menos el impacto y aplicabilidad de las investigaciones a los problemas del país, las publicaciones científicas pertinentes, los registros que otorguen derechos de propiedad intelectual y fundamentalmente las innovaciones generadas que contribuyan a la reducción de la pobreza, promoción de la equidad, incremento de la productividad o al mejoramiento de la estructura productiva del país.</i></p> <p><i>Los indicadores de vinculación con la sociedad se referirán a la contribución de las instituciones a la solución de los problemas sociales, ambientales y productivos, con especial atención en los grupos vulnerables.</i></p> <p><i>Los indicadores de gestión administrativa y financiera considerarán fundamentalmente la capacidad de autogeneración de ingresos, la</i></p>
--	--

<p><i>instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales que reciben recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo si cumplen todas y cada una de las siguientes obligaciones:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Permanecer en el sistema de educación superior del país con el estatus de acreditada, de conformidad a la Ley Orgánica de Educación Superior;</i> <i>2. Someterse al control administrativo de la Contraloría General del Estado, en relación a la utilización de los recursos públicos;</i> <i>3. Las Sedes en el Ecuador no podrán mantener activos en el exterior, de manera directa o indirecta, a través de subsidiarias, afiliadas o entidades relacionadas, ni participar en la constitución de negocios fiduciarios;</i> <i>4. Ejercer los privilegios e inmunidades concedidos a su favor única y exclusivamente en aspectos relacionados a la movilidad académica e investigativa y, de exoneraciones tributarias establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria y la Ley Orgánica de Educación Superior;</i> <i>5. Rendir cuentas conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Educación Superior;</i> <i>6. Destinar los recursos públicos al otorgamiento de becas totales o parciales, según corresponda;</i> <i>7. Eximir a los estudiantes matriculados con beca total de cualquier pago de arancel y matrícula;</i> <i>8. Los estudiantes matriculados con beca parcial, pagarán como máximo la diferencia entre el valor de la beca total y la beca parcial, establecida por el organismo rector de la política de becas del gobierno;</i> <i>9. Aplicar la escala remunerativa del personal académico y de autoridades de</i> 	<p><i>composición de los gastos permanentes y la relación entre el patrimonio institucional y la calidad del gasto.</i></p> <p><i>El reglamento a esta ley y la normativa que para el efecto expida el Consejo de Educación Superior, desarrollarán los elementos de cada indicador.</i></p> <p><i>Las universidades que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, son consideradas instituciones de educación superior públicas de posgrado y continuarán recibiendo recursos del Estado ecuatoriano previo cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley y en todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Los recursos públicos que reciben estas instituciones serán destinados exclusivamente a las funciones sustantivas de la educación superior: docencia, investigación y vinculación con la sociedad y para transferencias directas a estudiantes, en razón de becas totales, parciales y ayudas económicas.”</i></p>
---	---

<p><i>las universidades y escuelas politécnicas públicas aprobada por el Consejo de Educación Superior;</i></p> <p><i>10. Utilizar el Sistema de Administración Financiera del Sector Público eSIGEF de conformidad al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y,</i></p> <p><i>11. Cumplir con el ordenamiento jurídico ecuatoriano.</i></p> <p><i>Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter público se ha reconocido mediante esta Ley y cumplan con estas obligaciones, recibirán los recursos correspondientes al valor de las becas totales y parciales adjudicadas por el organismo rector de la política de becas del gobierno a favor de los estudiantes de posgrados con dedicación exclusiva al programa desde el inicio de sus estudios. Las becas se otorgarán en función del mérito, responsabilidad académica, nivel socioeconómico, lugar de residencia y pertenencia a grupos históricamente excluidos.</i></p> <p><i>El valor de las becas totales y parciales será determinado por el organismo rector de la política de becas del gobierno. La admisión de los estudiantes a los programas de posgrado se realizará según los sistemas de ingreso y admisión de cada institución.</i></p> <p><i>Para tal efecto, el Consejo de Educación Superior, considerando el efectivo cumplimiento de la gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel, la distribución de la matrícula y garantizando la estabilidad del sistema, establecerá anualmente el porcentaje de las preasignaciones y otros recursos públicos, que se destinarán al otorgamiento de becas de posgrado, totales o parciales.</i></p>	
--	--

<p><i>Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales que no destinen la totalidad de los recursos públicos transferidos a la concesión de becas adjudicadas por el organismo rector de la política de becas del gobierno, deberán reintegrar al Estado los saldos no utilizados.</i></p> <p><i>En caso de incumplimiento comprobado de alguna de las obligaciones establecidas en este artículo, las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, deberán restituir al Estado las asignaciones y rentas transferidas en el correspondiente año fiscal, sin afectar a los estudiantes becados.</i></p> <p><i>El Consejo de Educación Superior expedirá el Reglamento que norme estos procedimientos.</i></p> <p><i>Los saldos no utilizados, los recursos restituidos, así como los no asignados por el organismo rector de la política de becas del gobierno por la falta de estudiantes que cumplan los requisitos establecidos por este organismo, se destinarán al programa de becas para la educación superior pública de posgrado.”</i></p>	
<p><i>Disposición reformatoria</i></p>	<p><i>Norma sustituta</i></p>

<p>Artículo 4.- 4.1. Sustitúyase el literal w) del artículo 169 por el siguiente:</p> <p><i>“w) Resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuando por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando el Informe de Contraloría General del Estado, concluya que la institución ha pagado con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos...”</i></p>	<p>Artículo 120.- Sustitúyase el artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior, por el siguiente:</p> <p>“Artículo 169.- Atribuciones y deberes.- Son atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior, en el ámbito de esta Ley: [...]</p> <p><i>o) Resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuando por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando el Informe de Contraloría General del Estado, concluya que la institución ha pagado con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos...”</i></p>
---	---

99. Como se puede observar del artículo 1 de la disposición reformativa y la norma que lo sustituye, si bien el artículo 24 de la LOES continúa refiriéndose a la distribución de los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las universidades y escuelas politécnicas públicas y de las particulares que reciben recursos y asignaciones por parte del Estado; así como a las universidades que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, ya no se desarrolla condiciones o requisitos específicos que deben cumplir las universidades públicas que funcionan bajo convenios internacionales en el Ecuador.

100. De ahí que, las alegaciones específicas de los accionantes de las causas No 2-17-IN y 9-17-IN sobre dicho articulado, en lo que concierne a:

b. En el presente caso se están imponiendo condiciones, las cuales la reforma confunde con la obligación a posteriori de rendición de cuentas y lo que es más grave: se sustituyen estas rentas y asignaciones, que es lo que la Constitución claramente garantiza, por un ingreso totalmente distinto y menor que es el valor de las becas totales y parciales.

c. La reforma realiza una distinción que la Constitución no formula en ninguna parte para efectos de la garantía de financiamiento a universidades públicas que establece el artículo 357. En su artículo 1 sustitutivo del artículo 24 de la LOES, la reforma diferencia entre universidades públicas nacionales y universidades públicas internacionales. Esta inconstitucional diferenciación sirve de base para excluir total y arbitrariamente a las universidades de posgrado del sistema general de

distribución de rentas y asignaciones aplicado al hecho, al equiparar a las universidades públicas de posgrado con las universidades particulares en términos de financiamiento limitado a becas, la reforma incurre en una privatización implícita en el aspecto financiero, lo cual es también contrario a la Constitución y la ley.

- 101.** Ya no tendrían asidero luego de la reforma que afectó al artículo 1 de la norma *in examine*.
- 102.** De hecho, el representante de la accionante de la causa No. 2-17-IN durante la audiencia pública mencionó con relación a este artículo que: “*para la fecha actual ese artículo ya ha sido modificado por una reforma de hace un par de años y por lo tanto no existe ya en la actualidad una inminencia de las inconstitucionalidades que han sido denunciadas en su momento, por lo tanto voy a omitir en esta intervención a referirme a aquello que motivo nuestro pedido de inconstitucionalidad [...] porque como digo las situaciones ya han variado.*” No obstante, sostuvo que mantenía su impugnación sobre la inconstitucionalidad del artículo 4 de la norma en estudio.
- 103.** En este contexto, dado que no se ha desarrollado el contenido de la disposición reformativa impugnada en la norma sustitutiva, habiendo cambiando completamente su contenido en lo que atañe a requisitos y condiciones específicas para la operación de las universidades públicas que funcionan con base en convenios internacionales en el Ecuador; la Corte Constitucional advierte que dicha norma tras de su reforma no tiene la potencialidad para surtir efectos ultractivos, por lo que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 76.8 de la LOGJCC no será objeto de análisis.
- 104.** En relación al artículo 4 de las disposiciones reformativas, se identifica que la norma que la sustituye, reproduce en su integralidad su contenido, de este modo se verifica la configuración de unidad normativa prevista en el artículo 76.9 de la LOGJCC, por tanto, resulta oportuno realizar el control constitucional, mismo que se desarrollará más adelante.
- 105.** Respecto a los artículos 6 y 7 de las disposiciones reformativas a la LOES, contenidas en la ley demandada, la Corte advierte que tanto en la causa No. 2-17-IN, como en la causa No. 9-17-IN, este Organismo ha podido identificar que los mismos estaban contruidos haciendo una remisión a los requisitos, condiciones y parámetros desarrollados por artículo 24 de la LOES, a la fecha de la presentación de la demanda:

Artículo 6.- Sustitúyase el primer inciso de la Disposición General Séptima por el siguiente:

*Séptima.- Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales y que reciben recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo **solamente si cumplen todas y cada una de las obligaciones establecidas en el Artículo 24 de esta Ley;** [...]*

Artículo 7.- Inclúyase en la Ley Orgánica de Educación Superior la siguiente Disposición General:

*Décima Segunda.- Si las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales **incumplen alguna de las obligaciones establecidas en el Artículo 24 de esta Ley...***

[Énfasis agregado]

- 106.** En atención a lo expuesto, dado que el artículo 24 de la LOES fue reformado de conformidad con lo previamente señalado en esta sentencia, modificándose su contenido en lo que refiere a las condiciones y exigencias que debían cumplir las universidades públicas que operan en Ecuador con base a convenios internacionales, la Corte tal como lo señaló con relación al artículo 1 de la norma in examine, no encuentra motivos para adentrarse a su análisis al no evidenciarse la potencialidad para generar efectos ultractivos o la existencia de unidad normativa alguna entre la norma reformada y la sustitutiva.
- 107.** En relación al artículo 8 de las disposiciones reformativas impugnadas es menester señalar que, tanto en la demanda de la causa No. 2-17-IN, como en la demanda de la causa No. 9-17-IN, no se encontraron argumentos de ningún tipo, que permitan analizar y desvirtuar la presunción de constitucionalidad de dicha norma, en consecuencia, la Corte aclara que no existe la posibilidad de emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad, toda vez que los accionantes no han presentado argumentos específicos, de conformidad con lo establecido en el artículo 79.5.b de la LOGJCC,¹⁶ respecto de la presunta incompatibilidad ni tampoco se observan elementos para el efecto, por tanto, el Organismo se abstiene de realizar el análisis de esta norma.
- 108.** Ahora bien, tal como se señaló en el párrafo 104 *supra* al haberse configurado la unidad normativa del artículo 4 de las disposiciones reformativas y la norma que lo sustituye y dado que en la audiencia pública llevada a cabo el 7 de enero de 2022, se pudo observar que la universidad accionante ligó la totalidad de su exposición a la presunta incompatibilidad normativa de este artículo con el derecho a la autonomía universitaria, corresponde realizar el respectivo control constitucional a través del siguiente problema jurídico:

¿El artículo 4 que sustituye el literal “w” del artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior, LOES, contenido en la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de

¹⁶ Artículo 79.5.b de la LOGJCC: “Contenido de la demanda de inconstitucionalidad.- La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.”

Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, actual literal “o” del artículo 169 de la LOES, es incompatible con el derecho a la autonomía universitaria, previsto en el artículo 355 de la Constitución de la República?

109.El artículo 355 de la CRE establece que:

El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.

Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente.

La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.

110.En este contexto, el precitado artículo 355 reconoce el principio de autonomía universitaria como garantía institucional en cuatro dimensiones: académica, administrativa, financiera y orgánica. Asimismo, establece que la autonomía universitaria debe desarrollarse en consonancia con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Luego, el inciso segundo del mencionado artículo reconoce expresamente el derecho constitucional de las universidades y escuelas politécnicas a la autonomía universitaria, y establece una serie de garantías que constituyen el marco de protección de este derecho. En consecuencia, el artículo 355 de la Constitución reconoce a la autonomía universitaria como (i) una garantía institucional en sus dimensiones académica,

administrativa, financiera y orgánica; y, (ii) como un derecho de las instituciones de educación superior.¹⁷

111.La autonomía universitaria implica no solamente la protección a la libertad académica, sino también la protección al autogobierno y la autonomía administrativa, y por tanto, constituye un elemento necesario para garantizar el derecho a la educación superior conforme lo reconoce la Constitución y los instrumentos internacionales.¹⁸

112.La Corte ha señalado que el derecho a la autonomía universitaria es fundamental en el ejercicio del funcionamiento de las instituciones universitarias, en virtud de que permite:

*[...] establecer sus principios y fines a la luz de la Constitución y el ordenamiento jurídico, así como impedir injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su misión social [...] a fin que la producción y difusión del conocimiento e información, se realice en condiciones de libertad e igualdad; aquello implica, a su vez, el respeto del derecho que tienen personas y colectivos a recibir una educación libre de interferencias que distorsionan y alejan a la academia de su responsabilidad y ética social.*¹⁹

113.Una vez que se ha realizado una breve referencia a la norma constitucional que prevé la autonomía universitaria y a las implicaciones de la misma de acuerdo a organismos internacionales, es importante señalar que la norma cuya constitucionalidad se discute, está íntimamente relacionada con la dimensión financiera, esto, dado que se refiere a la facultad del CES de suspender de forma temporal o definitiva la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior que operan en el país bajo tratados y convenios internacionales, como consecuencia de utilizar los recursos fiscales para el pago de valores que no deben cancelarse con recursos públicos, lo cual se podría deducir de la evaluación realizada por el CES o de un informe de la Contraloría General del Estado.

114.En esta línea, el referido artículo 355 de la CRE, reconoce concretamente la autonomía financiera de las instituciones de educación superior, cuando señala que la Función Ejecutiva no puede privar a dichas instituciones de sus rentas o asignaciones presupuestarias ni retardar las transferencias, lo mencionado tiene

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 12-11-IN/20, párrs. 68-69.

¹⁸ Unesco, Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza, 11 de noviembre de 1997, párr. 17: “La autonomía consiste en el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de enseñanza superior adopten decisiones eficaces con respecto a sus actividades académicas, normas, actividades administrativas y afines, en la medida en que éstas se ciñan a los sistemas de control público, en especial por lo que se refiere a la financiación estatal, y respeten las libertades académicas y los derechos humanos.”

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 140-18-SEP-CC.

concordancia con lo previsto en el artículo 357 de la CRE,²⁰ relativo a que el Estado tiene la obligación de garantizar el financiamiento de las universidades y escuelas politécnicas.

- 115.** La Corte Constitucional ya ha mencionado que un mecanismo específico a través del cual la Constitución garantiza la autonomía financiera de las universidades y escuelas politécnicas, son las preasignaciones presupuestarias, predecibles y automáticas, que corresponden a la educación superior según el artículo 298 de la CRE, dichas preasignaciones expresan claras prioridades de política fiscal, al punto que la Constitución prohíbe expresamente en este mismo artículo crear otras preasignaciones presupuestarias. De igual manera, a nivel infraconstitucional, la LOES, a partir de su artículo 20, desarrolla la autonomía financiera de las universidades y escuelas politécnicas en un capítulo completo que detalla la composición de su patrimonio, la distribución y control de los recursos públicos que perciben, sus fuentes complementarias de ingresos y exoneraciones tributarias, entre las principales temáticas de este orden.²¹
- 116.** Por otra parte, la Corte debe ser enfática en cuanto al carácter solidario y responsable que debe tener la autonomía universitaria según el artículo 355 de la Constitución, que en el caso de las instituciones de educación superior que reciben dineros públicos, implica una administración responsable de los recursos públicos, entre otros mecanismos mediante la optimización del gasto, la ejecución presupuestaria adecuada y la adecuada fiscalización, responsabilidad social y rendición social de cuentas.²²
- 117.** Dentro del manejo responsable de los recursos públicos, previsto en el artículo 355 de la CRE, se podría decir que encaja perfectamente la facultad del CES para resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos anuales a las instituciones de educación superior que funcionan en el país bajo convenios internacionales, que se las cataloga como instituciones públicas de posgrado al recibir asignaciones estatales, cuando de la evaluación realizada por el mismo CES o de un informe CGE, se observare que dichas instituciones pagaron con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con tales dineros, establecida en el literal “o” del artículo 169 de la LOES, puesto que las asignaciones presupuestarias que reciben este tipo de instituciones, de acuerdo al artículo 24 de la LOES, deben ser destinadas exclusivamente a las funciones sustantivas de la educación superior, esto es: docencia, investigación y vinculación con la sociedad, transferencias directas a estudiantes, en razón de becas totales, parciales y ayudas económicas, sin que se observe otro catálogo para el destino de los recursos públicos asignados, en razón de recursos anuales.

²⁰ Artículo 357 de la CRE: “El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior.”

²¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 9-20-IA/20, párrs. 96-97 y 99.

²² Corte Constitucional. Sentencia No. 9-20-IA/20, párr. 100.

118. En el mismo sentido, la Corte ha establecido que la:

[...] responsabilidad y solidaridad social en el ejercicio de la autonomía universitaria es aún más urgente e ineludible en coyunturas como los actuales, en las que el país enfrenta una crisis económica y social. Es una desnaturalización de la autonomía universitaria esgrimirla como justificación para el despilfarro, la ineficiencia o la falta de atención a los problemas del país. Por el contrario, las universidades y escuelas politécnicas públicas están obligadas, por esta responsabilidad, a garantizar al país la adecuada inversión de los recursos públicos. Además, las IES están sujetas por la propia Constitución y por la ley, tanto a su fiscalización como a la respectiva rendición de cuentas.²³

119. Lo expuesto se relaciona también con lo previsto en el artículo 352 de la CRE, que señala que las instituciones que conforman el sistema de educación superior “**no tendrán fines de lucro.**”

[Negrita fuera del texto]

120. Por lo tanto, la disposición reformativa impugnada, actualmente sustituida por el literal “o” del artículo 169 de la LOES, no resulta incompatible con el derecho a la autonomía universitaria, dado que en razón del manejo responsable de las asignaciones presupuestarias, cabe resolver la suspensión de la entrega de recursos de manera temporal o permanente, cuando de una evaluación realizada por el CES o de un informe de Contraloría, se deduzca el pago de valores con recursos públicos de aquellos gastos que no deben ser asumidos con dichos dineros.

121. Sin perjuicio de lo mencionado, la Corte Constitucional considera pertinente aclarar que la facultad otorgada al CES en el literal “o” del artículo 169 de la LOES, deberá garantizar y respetar todas las garantías del debido proceso a las instituciones de educación superior que operen en el Ecuador bajo convenios o tratados internacionales, además de la garantía de motivación.

122. En este contexto, en tanto que la disposición bajo análisis le atribuye al CES una competencia sancionatoria para aquellos casos en que “*por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando el Informe de Contraloría General del Estado, concluya que la institución ha pagado con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos*”; se deberá permitirle ejercitar en todo momento el derecho a la defensa a los centros de educación superior objetos de dichas sanción, permitiéndoseles contar con el tiempo oportuno y los medios adecuados para contradecir las pruebas; así como, ser escuchados en igualdad de condiciones. El respeto al debido proceso deberá garantizarse tanto durante las evaluaciones que realice el CES y/o la Contraloría General del Estado, como en el procedimiento sancionatorio específico para la imposición de la sanción prevista en el literal “o” del artículo 169 de la LOES.

²³ *Ibidem*, párr. 101.

Causa No. 7-17-IN

- 123.** Tal como se estableció en párrafos anteriores, el artículo 79.5.b. de la LOGJCC, determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones donde los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”,²⁴ que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.
- 124.** De la revisión de la demanda y su aclaración, dado que los accionantes no han cumplido con el ofrecimiento de un argumento claro y completo respecto al cargo de una eventual incompatibilidad normativa de la ley demandada con preceptos constitucionales, la Corte no encuentra razones para cuestionar la presunción de constitucionalidad de la ley demandada.
- 125.** Pese a lo señalado, la Corte estima necesario hacer algunas consideraciones respecto a los argumentos expuestos en esta causa, así, los accionantes alegan la vulneración del derecho al debido proceso, en la garantía de la defensa y el derecho al honor y buen nombre; así como la garantía que prohíbe la clausura y la inviolabilidad de los recintos de educación superior, sin que ninguno de dichos cargos se dirijan a desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior.
- 126.** Los argumentos presentados por los accionantes, más bien, se encaminan a impugnar las vías de hecho, tras la declaratoria de suspensión definitiva de las instituciones que representan, a través de una resolución del CES, la llegada de las fuerzas del orden a los predios universitarios, la falta de devolución de los bienes, es decir, atacan situaciones de carácter particular que resultaron en consecuencia de la suspensión de las universidades, como resultado de la evaluación realizada por el CEAACES, en atención a las disposiciones del Mandato Constituyente No. 14 de 22 de julio de 2008.
- 127.** En el acápite de “Consideraciones previas”, ya se estableció que la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo jurisdiccional de control abstracto de constitucionalidad de actos normativos y administrativos con efectos generales, la activación de este mecanismo de control constitucional debe observar, en primer lugar, que el acto jurídico impugnado y emitido por autoridad pública competente, tenga la capacidad jurídica de producir efectos generales, esto es, que se encuentre

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 47-15-IN/21, párr. 28.

dirigido desde la administración pública en forma abstracta e indirecta hacia los administrados, o hacia la propia administración.²⁵

128. Debido a la individualidad de los actos que impugnan los accionantes, su control constitucional no es competencia ni constitucional ni legal de esta Corte, pues dichos actos tienen una vía propia de impugnación y son ajenos al control abstracto, en virtud de que el referido control no tiene como propósito reconocer derechos subjetivos en situaciones jurídicas concretas o declarar daños y perjuicios; así como tampoco declarar la vulneración de derechos constitucionales ni establecer reparaciones en dichas situaciones.²⁶ Pese a lo manifestado, los accionantes conservan la facultad de deducir las acciones jurisdiccionales que consideren pertinentes para impugnar aquellos actos que fueron expuestos en sus demandas y durante la audiencia de sustanciación, que no han sido analizados en la presente sentencia por no ser objeto de control abstracto de constitucionalidad.

129. Ahora bien, respecto al último cargo de los accionantes, relativo a la materialización de una confiscación de los bienes de los promotores de las universidades extintas por la constitución de un fideicomiso mercantil, cuya administración estaría a cargo de la Corporación Financiera Nacional, CFN, es necesario señalar que la norma que lo contiene fue sustituida, por la disposición reformativa octava numeral i) de la Ley No. 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 297 de 2 de agosto de 2018.

130. Así el artículo 4 y la norma que lo sustituye tienen el siguiente tenor:

<i>Norma anterior</i>	<i>Norma actual</i>
<p><i>Artículo 4.- Constitución del Fideicomiso Mercantil.- Excepcionalmente y antes de la extinción, en un plazo perentorio de cuarenta y cinco días, a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, las instituciones de educación superior, referidas en el artículo anterior, tienen la obligación de constituir un fideicomiso mercantil de administración, a través de sus administradores temporales, fideicomiso que tendrá como beneficiarias a las instituciones de educación superior determinadas en el artículo 14 de la presente Ley.</i></p> <p><i>El fideicomiso tendrá por objeto constituir el patrimonio autónomo con los activos de las entidades señaladas en el</i></p>	<p><i>Artículo 4.- Constitución del Fideicomiso Mercantil.- Excepcionalmente y antes de la extinción, en un plazo perentorio de cuarenta y cinco días, a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, las instituciones de educación superior, referidas en el artículo anterior, tienen la obligación de constituir un fideicomiso mercantil de administración, a través de sus administradores temporales, fideicomiso que tendrá como beneficiarias a las instituciones de educación superior determinadas en el artículo 14 de la presente Ley.</i></p> <p><i>El fideicomiso tendrá por objeto constituir el patrimonio autónomo con</i></p>

²⁵ Corte Constitucional. Sentencias No. 4-13-IA/20, párr. 31.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 4-13-IA/20, párr. 37.

<p><i>artículo 3 precedente, para pagar con los resultados de su administración los pasivos a favor de los trabajadores, del sector público, y las acreencias establecidas en el artículo 7 de la presente Ley y transferir los excedentes, en caso de haberlos, a favor de las instituciones de educación superior beneficiarias, de acuerdo a los estatutos de las instituciones suspendidas o a lo establecido por el Consejo de Educación Superior, según el caso.</i></p> <p><i>El fideicomiso será administrado por la Corporación Financiera Nacional, que actuará como Fiduciaria. El fideicomiso tendrá una Junta integrada por tres representantes del Consejo de Educación Superior (CES).</i></p> <p><i>Para el cumplimiento del objeto del fideicomiso, la fiduciaria, en un plazo no mayor a tres años, se encargará de la enajenación de los activos, el pago de las acreencias, de la transferencia de los excedentes, en caso de haberlos, y de la liquidación del fideicomiso, conforme a las resoluciones de procedimiento y control que dicte la Junta del fideicomiso. El plazo para el cumplimiento del objeto del fideicomiso podrá prorrogarse por resolución de la Junta por una sola vez por el mismo plazo, por causas debidamente justificadas e informadas.</i></p>	<p><i>los activos de las entidades señaladas en el artículo 3 precedente, para pagar con los resultados de su administración los pasivos a favor de los trabajadores, del sector público, y las acreencias establecidas en el artículo 7 de la presente Ley y transferir los excedentes, en caso de haberlos, a favor de las instituciones de educación superior beneficiarias, de acuerdo a los estatutos de las instituciones suspendidas o a lo establecido por el Consejo de Educación Superior, según el caso.</i></p> <p><i>El fideicomiso será administrado por la Corporación Financiera Nacional, que actuará como Fiduciaria. El fideicomiso tendrá una Junta integrada por dos representantes del Consejo de Educación Superior (CES) y uno de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).</i></p> <p><i>Para el cumplimiento del objeto del fideicomiso, la fiduciaria, en un plazo no mayor a tres años, se encargará de la enajenación de los activos, el pago de las acreencias, de la transferencia de los excedentes, en caso de haberlos, y de la liquidación del fideicomiso, conforme a las resoluciones de procedimiento y control que dicte la Junta del fideicomiso. El plazo para el cumplimiento del objeto del fideicomiso podrá prorrogarse por resolución de la Junta por una sola vez por el mismo plazo, por causas debidamente justificadas e informadas.</i></p>
--	--

131. De las normas transcritas, se evidencia que la norma sustituta reproduce el contenido de la norma derogada en lo relativo a la constitución del fideicomiso mercantil de administración con los activos de las instituciones extintas; así como los beneficiarios de dicho fideicomiso, el objeto y la institución que actuará como fiduciaria, esto es, la Corporación Financiera Nacional, CFN. En consecuencia, es posible observar que se ha configurado el principio de unidad normativa contenido en el artículo 76.9.a de la LOGJCC, resultando oportuno realizar el respectivo control constitucional a través del siguiente problema jurídico:

132. ¿El artículo 4 de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, es incompatible con la prohibición de confiscación, contenida en el artículo 323 de la Constitución de la República?

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

134. Al respecto, los accionantes mencionan que son ellos los propietarios de los bienes aportados a las instituciones de educación superior privadas y, el hecho de que la norma impugnada establezca la obligación de constituir un fideicomiso mercantil, administrado por la CFN, supone una confiscación arbitraria de su propiedad.

135. En este punto, resulta primordial referirse al artículo 31 de la LOES, mismo que prevé:

Los legados que realicen las personas naturales y las donaciones que efectúen las personas jurídicas o naturales a las instituciones de educación superior, al Consejo de Educación Superior, o al Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, estarán exonerados de los impuestos correspondientes.

Los bienes que hayan sido transferidos por donación o legados se incorporarán al patrimonio de las instituciones de educación superior [...]

136. Del precitado artículo se desprende que, los bienes transferidos a título gratuito -por legación o donación- de parte de particulares o de los promotores se incorporarán al patrimonio de estas, por lo que a partir de esta transferencia los bienes dejan de pertenecer al patrimonio de los legatarios o donadores.²⁷

137. En un sentido similar, el artículo 6 del Reglamento a la LOES, establece que:

Los patrocinadores y promotores de las universidades y escuelas politécnicas, los institutos superiores particulares y los institutos superiores públicos que adquieran autonomía, deberán notificar de forma inmediata al Consejo de Educación Superior el cumplimiento de la obligación de transferencia de dominio de los bienes y recursos que sirvieron de sustento para la solicitud de creación de la institución, según lo establecido en el artículo 113 de la Ley...

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 6-15-IN/20, párr. 46.

- 138.** De lo expuesto, se observa que el referido artículo 6 del Reglamento a la LOES, dispone que los promotores de las instituciones de educación superior, a fin de obtener una resolución que apruebe la creación de estas, deberán notificar el cumplimiento de la obligación de transferencia de los bienes y recursos que sirvieron de sustento para la solicitud de creación de la institución. Por tanto, los bienes de una institución de educación superior, desde su creación pertenecen al patrimonio de esta y no a particulares.²⁸
- 139.** En consecuencia, contrario a lo alegado por los accionantes, la constitución de un fideicomiso mercantil administrado por la CFN, con los bienes que estos donaron como promotores a las instituciones que representaban para la aprobación de su creación, al dejar de ser parte de su patrimonio personal e incorporarse al patrimonio de las instituciones de educación superior, no supone una confiscación, aún más cuando el objeto de dicho fideicomiso radica en constituir el patrimonio autónomo para pagar con los resultados de su administración los pasivos a favor de los trabajadores, del sector público, y las cuentas por pagar que mantenía la institución extinta, y en caso de existir excedentes destinarlos a favor de las instituciones de educación superior beneficiarias, de acuerdo a los estatutos de las instituciones suspendidas o a lo establecido por el CES. En tal virtud el artículo 4 de la ley demandada no es incompatible con el artículo 323 de la CRE, por lo que se descarta su inconstitucionalidad.

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 que el literal “o” del artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior no tiene el vicio de inconstitucionalidad por el fondo alegado por los accionantes; siempre que la aplicación del mismo obedezca a los parámetros del debido proceso señalados en esta sentencia en el párrafo 122 *supra*.
2. Desechar las acciones públicas de inconstitucionalidad **No. 2-17-IN, 7-17-IN; y, 9-17-IN.**
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.02.04 09:24:46
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

²⁸ *Ibidem*, párrs. 47-48

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022; el Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 29 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 7-17-IN y acumulados/22**VOTO CONCURRENTENTE****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia No. 7-17-IN/22 y acumulados (“**sentencia**”) aprobada en la sesión del Pleno del Organismo de 27 de enero de 2022.
2. Estando de acuerdo con la decisión y, en general, con el razonamiento expuesto, considero que la argumentación empleada en la sentencia para descartar el análisis de ciertos cargos no corresponde al estándar exigible en una acción pública de inconstitucionalidad.
3. Como se desprende de la sentencia, en las acciones públicas de inconstitucionalidad 7-17-IN, 9-17-IN y 2-17-IN, los accionantes impugnaron los artículos 1, 4, 6, 7 y 8 de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, que reforman ciertas disposiciones de la Ley Orgánica de Educación Superior (“**disposiciones reformativas**”).
4. En la sentencia, la Corte decide no analizar la alegada incompatibilidad de los artículos 6 y 7 de las disposiciones reformativas con la Constitución con fundamento en que “*los mismos estaban construidos haciendo una remisión a los requisitos, condiciones y parámetros desarrollados por artículo 24 [sic] de la LOES, a la fecha de la presentación de la demanda*” y, por lo tanto, “*dado que el artículo 24 de la LOES fue reformado [...] la Corte [...] no encuentra motivos para adentrarse a su análisis al no evidenciarse la potencialidad para generar efectos ultractivos o la existencia de unidad normativa alguna entre la norma reformada y la sustitutiva*”. Es decir, la Corte descarta el análisis sobre la inconstitucionalidad de los artículos 6 y 7 pues, a su juicio, están directamente vinculados con el artículo 1 de las disposiciones reformativas que fue modificado.
5. Posteriormente, al analizar la constitucionalidad del artículo 8 de las disposiciones reformativas, la sentencia concluye que:

[...] no se encontraron argumentos de ningún tipo, que permitan analizar y desvirtuar la presunción de constitucionalidad de dicha norma, en consecuencia, la Corte aclara que no existe la posibilidad de emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad, toda vez que los accionantes no han presentado argumentos específicos, de conformidad con lo establecido en el artículo 79.5.b de la LOGJCC, respecto de

la presunta incompatibilidad ni tampoco se observan elementos para el efecto, por tanto, el Organismo se abstiene de realizar el análisis de esta norma.

6. Al tratarse de una acción pública de inconstitucionalidad, no coincido con el estándar de argumentación exigido en esta sentencia por las razones que expongo a continuación.
7. En Ecuador, la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, característica que, en mi opinión, influye necesariamente en el nivel de argumentación que la Corte puede exigir a los accionantes. Ciertamente, la propia LOGJCC en su artículo 79 numeral 5 literal b) exige que la demanda incluya los “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. Sin embargo, si los accionantes aportan argumentos por los que en abstracto consideran que la norma es incompatible con la Constitución, generando una duda en los jueces constitucionales, la Corte está obligada a realizar el análisis de compatibilidad con la Constitución, sin que recaiga en los accionantes la carga de desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma impugnada, como ocurrió en este caso, con la justificación de que esta se encuentra relacionada con una norma que ha sido modificada.
8. El numeral 5 del artículo 4 de la LOGJCC recoge como un principio procesal de la justicia constitucional el deber de la jueza o juez de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta su conclusión. Por lo cual, en caso de duda o falta de argumentación de los accionantes, corresponde a la Corte Constitucional recurrir a las facultades previstas en el artículo 86 de la misma ley y recabar la información que considere necesaria y pertinente para la resolución del proceso.
9. Como he señalado en otras ocasiones¹, el hecho de cualquier persona, sin requisitos de legitimidad democrática, sin necesidad de demostrar interés en la causa, y sin contar con la representación de un abogado o abogada, pueda presentarse ante la Corte Constitucional para defender la supremacía de la Constitución, constituye un mecanismo de participación política que acerca la Constitución a las personas. En esa medida, los argumentos presentados en las demandas ciudadanas de acción pública de constitucionalidad deben ser entendidos como la participación de personas que solicitan que la presunción de constitucionalidad se declare desvirtuada por la Corte. Este modelo de control de constitucionalidad busca además otorgar una dosis de legitimidad democrática a la facultad de control judicial de la ley por parte de la Corte Constitucional, permitiendo que el control de constitucionalidad se convierta en un foro de diálogo público.
10. En este orden de ideas, la Corte no puede dejar de pronunciarse sobre aquellos argumentos que generen duda sobre la constitucionalidad de una norma bajo el presupuesto de que los accionantes deben dotar a este Organismo argumentos específicos que desvirtúen la presunción de constitucionalidad de la norma. Los

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 42-10-IN/21 de 09 de junio de 2021. Voto salvado Daniela Salazar Marín, párrs. 30 y 31.

jueces constitucionales estamos obligados a escuchar los argumentos tanto del legislador como de los ciudadanos, a responderlos y a incluir en sus decisiones razones suficientes y poderosas por las cuales desestiman los cargos de los accionantes.

11. Así, en virtud del carácter público de la acción de inconstitucionalidad, mal podría esta Corte pretender que la argumentación de las demandas sea exhaustiva en cuanto a cuestiones que vayan más allá de los argumentos sobre la incompatibilidad en abstracto, entre las normas impugnadas y la Constitución. A mi criterio, los argumentos vertidos por los accionantes respecto de los artículos 6 y 7 de las disposiciones reformativas² impugnadas merecían un análisis de constitucionalidad por parte de esta Corte, a pesar de que con fundamento en ese análisis la decisión de la Corte sería la misma.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by DANIELA
SALAZAR MARIN
Date: 2022.02.04 15:36:04
-05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 7-17-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 2 de febrero de 2022, mediante correo electrónico a las 10:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

² En la demanda dentro del caso No. 2-17-IN la universidad accionante alega la vulneración de las disposiciones reformativas 6 y 7 en los siguientes términos: “En la [sic] el Art. 6 de las normas reformativas de la LOES se vuelve a establecer el condicionamiento de la entrega de recursos, siempre violatorio de la autonomía universitaria, “las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales y que reciben recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo solamente si cumplen todas y cada una de las obligaciones establecidas en el Art. 24 de esta Ley. La ley otorga poderes harto discrecionales al CES para suspender de forma temporal o definitiva la entrega de recursos públicos a las universidades que operan bajo convenio en Ecuador, cuando establece criterios sin parámetros objetivos como “forma proporcional a la infracción”, “gravedad de la infracción”, “importancia del interés protegido.” Esta discrecionalidad además de restringir la autonomía, amplía el margen de arbitrariedad a este órgano. El Art. 7 de las normas reformativas a la LOES establece que “si las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales incumplen alguna de las obligaciones establecidas en el Art. 24 de esta Ley, el Consejo de Educación Superior podrá disponer la suspensión temporal o definitiva de la entrega de fondos públicos, de forma proporcional a la infracción, a la gravedad de la violación de la norma, a la importancia del interés protegido y, al volumen e importancia de los recursos comprometidos, conforme al Reglamento que expida el Consejo de Educación Superior”.



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

CASO Nro.- 0007-17-IN y acumulados

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración No. 7-17-IN y acumulados/22**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

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

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 10 de marzo de 2022, dentro de la causa 7-17-IN y acumulados, emite el siguiente auto:

I. Antecedentes Procesales**A. Causa No. 2-17-IN**

1. El 11 de enero de 2017, la Universidad Andina Simón Bolívar, presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de forma y fondo, en contra de los artículos 1, 4, 6, 7 y 8 de las disposiciones reformativas a la Ley Orgánica de Educación Superior “LOES” que constan en la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior “CEAACES” y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior.
2. El 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión resolvió admitir a trámite la causa No. 2-17-IN.

B. Causa No. 7-17-IN

3. El 31 de enero de 2017, los señores Jorge Cristóbal Montero Rodríguez, ex rector y acreedor de la Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor “Servio Tulio Montero Ludeña”; Víctor Armando Estrada Avilés, director ejecutivo de la Corporación Ecológica “CEI” ex promotor de la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica “ESPEA”; y, Francisco Honorato Zea Zamora, ex rector de la Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales “José Peralta” (en adelante “los accionantes”), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de forma y fondo, en contra de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el CEAACES y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior.
4. El 21 de febrero de 2017, la Sala de Admisión resolvió admitir a trámite la referida acción.

C. Causa No. 9-17-IN

5. El 7 de febrero de 2017, el señor Juan Sebastián Segovia Miño presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo, en contra de los artículos 1, 4, 6, 7 y 8 de las disposiciones reformativas a la LOES que constan Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el CEAACES

y Mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior.

6. El 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión resolvió admitir a trámite la acción presentada.
7. El 29 de septiembre de 2021, en sesión ordinaria, el pleno de la Corte Constitucional aprobó la acumulación de las causas No. 2-17-IN y 9-17-IN a la causa No. 7-17-IN de ponencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
8. El Pleno de la Corte Constitucional, mediante sentencia de 27 de enero de 2022, resolvió desechar la demanda acumulada.
9. Conforme consta de la razón sentada por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la sentencia constitucional No. 7-17-IN/22 y acumulados fue notificada el 7 de febrero de 2022.
10. El 10 de febrero de 2022, los accionantes solicitaron la aclaración de la sentencia detallada en el párrafo *ut supra*.

II. Oportunidad

11. Visto que la sentencia constitucional fue notificada el 7 de febrero de 2022, el pedido de aclaración presentado el 10 de febrero de 2022, se verifica que la referida solicitud se encuentra dentro del término de tres días establecido en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “LOGJCC” y el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional del Ecuador “CRSPCCC”.

III. Solicitud de aclaración

12. En el libelo, los accionantes requieren que se aclare lo siguiente:

84. De lo expuesto se deduce que, el control constitucional de los actos administrativos con efectos individuales no es competencia de esta Corte, porque dichos actos producen efectos jurídicos directos en un individuo plenamente identificado, siendo así, tienen una vía propia de impugnación, por tanto, escapan al objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.

13. En esta línea señalan que:

Ante esta afirmación, se determine en donde se encuentra la recepción del acto por parte de los señores Jorge Cristóbal Montero Rodríguez, en calidad de Rector de la ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA ECOLÓGICA PROFESOR “SERVIO TULIO MONTERO LUDEÑA” ESPEC; Víctor Armando Estrada Avilés, en mi calidad de Vicerrector de la ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA ECOLÓGICA AMAZÓNICA ESPEA; y, Francisco

Honorato Zea Zamora, en calidad de Presidente Ejecutivo de la Fundación Educativa FUNDEFRAZZ, Institución que ejerce el patronato de la UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE CIENCIAS AMBIENTALES JOSE PERALTA. Al momento de la evaluación que devino en el proceso de evaluación y extinción. (sic)

14. Asimismo, solicitan que se aclare la siguiente razón:

***Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022; el Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 29 de septiembre de 2021.*

15. En esta línea señalan que:

[...] al tratarse el objeto de declarar la inconstitucionalidad de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y aseguramiento de la calidad de la Educación Superior, CEAACES y mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 913 de 30 de diciembre del 2016. El señor Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, debió presentar su excusa en los mismos términos antes explicados en el proceso No. 6-15-IN/20.

[...] El Evento Académico: “CICLOS DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL”, realizado del 21 de septiembre al 26 de octubre de 2021. Organizado por el Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional de la Corte Constitucional del Ecuador y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Sección Ecuador. En colaboración con: IAEN-Universidad de Posgrado del Estado, Universidad Andina Simón Bolívar, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad San Francisco de Quito, Universidad del Azuay, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y Universidad de los Hemisferios.

En el cual, los señores jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín; y Hernán Salgado Pesantes.

Son profesores de las Instituciones de Educación Superior, por lo que; se puede producir un interés indirecto en la causa. Debido a que razón no se excusaron?.

IV. Consideraciones y fundamentos

16. El artículo 440 de la Constitución “CRE”, establece que: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. La LOGJCC, en su artículo 162 prevé que: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.

17. Al respecto, la Corte ha señalado que la aclaración procede si el fallo fuere oscuro y la ampliación si el fallo no resolviera todos los puntos de la controversia, sin que le esté permitido al juez modificar la decisión o la sentencia al resolver los recursos de aclaración o ampliación pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una sentencia constitucional, conforme se ha señalado previamente en la sentencia No. 045-13-SEP-CC.¹ Con base a lo mencionado, se pasa a resolver los pedidos de aclaración detallados en los párrafos 13-15 *supra*.
18. De lo expuesto, en el párrafo 13, se advierte que los accionantes pese a identificar su pedido como aclaración, no señalan el asunto que en la sentencia sería oscuro o de difícil comprensión, más bien, exponen su inconformidad con el razonamiento seguido por esta Corte en la decisión del caso. En consecuencia, al no advertirse un elemento susceptible de ser aclarado, esta petición resulta improcedente.
19. Así también, de lo señalado en los párrafos 14 y 15, se observa que los accionantes requieren una aclaración ya que -a su criterio- existen jueces constitucionales que debían haberse excusado en el presente caso, sin embargo, tales incidentes no son parte de las decisiones de las causas constitucionales pues las excusas son resueltas de manera previa a la emisión de las sentencias por parte del Pleno del Organismo; de tal forma que el pedido es improcedente al no corresponder a la decisión cuya aclaración o ampliación se solicita. Además, resulta necesario indicar que de conformidad al artículo 176 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que: “[...] cualquiera de los intervinientes en el proceso constitucional podrá solicitar a la Presidenta o Presidente de la Corte Constitucional la recusación, quien lo resolverá de manera definitiva en el término de tres días...” siendo inoportunas las peticiones esbozadas una vez que se ha resuelto la causa.

V. Decisión

Con base a los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. NEGAR los pedidos de aclaración, y disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia No. 7-17-IN/22 y acumulados, dictada el 27 de enero de 2022.

¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 045-13-SEP-CC, Caso 0499-11-EP: “Esta Corte debe puntualizar que la ampliación tiene por objeto “...la subsanación de omisiones de pronunciamiento...”⁶; y la aclaración busca esclarecer “...conceptos oscuros”⁷. De esta forma se advierte que, de manera general, la aclaración procederá si el fallo fuere oscuro, y por su parte, la ampliación tendrá lugar si la sentencia no resolviera todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente. Dicho de otra manera, los recursos de ampliación y aclaración pueden ser concebidos como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias, pues tienen como finalidad que la misma no tenga puntos oscuros, y otros más, sin resolver. Cabe indicar que, por intermedio de ninguno de los recursos previamente señalados, el juez podría modificar su decisión, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y desconocería los efectos inmediatos de las sentencias en materia constitucional; no obstante, se debe indicar que la resolución por medio de la cual la jueza o juez aclara y/o amplía un fallo, constituye un elemento adicional de la sentencia”. (R.O. Supl. 64 del 22 de agosto de 2013).

2. En consecuencia, se dispone archivar la causa. NOTIFÍQUESE.-

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Fecha: 2022.03.16
15:44:09 -05'00'

Dr. Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

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

Servicio Nacional de
Derechos Intelectuales

SENADI_2022_TI_2257
1 / 1

Dirección Nacional de Propiedad Industrial

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

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

PRODUCTOS O SERVICIOS QUE PROTEGE:

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

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

VENCIMIENTO: 24 de noviembre de 2031

TITULAR: CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DOMICILIO: José Tamayo E10 25

REPRESENTANTE: Salgado Pesantes Luis Hernán Bolívar

REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Quito, 4 de marzo de 2022

Documento firmado electrónicamente

Judith Viviana Hidrobo Sabando
EXPERTA PRINCIPAL EN SIGNOS DISTINTIVOS

ACC



Firmado electrónicamente por:
**JUDITH VIVIANA
HIDROBO SABANDO**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

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

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

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