

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

23-20-IN/22 En el Caso No. 23-20-IN Desestímense las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad identificada con el N° 23-20-IN	2
38-21-IN/22 En el Caso No. 38-21-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 38-21-IN	16
45-15-IN/22 En el Caso No. 45-15-IN Declárese la inconstitucionalidad por la forma de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua y su Reglamento	29
117-21-IS/22 En el Caso No. 117-21-IS Acéptese la acción de incumplimiento No. 117-21-IS	73

CASO:

2-22-OP Providencia. Avóquese conocimiento del Caso No. 2-22-OP	107
---	-----



Sentencia No. 23-20-IN/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 12 de enero de 2022

CASO No. 23-20-IN

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia desestima las pretensiones de una demanda de acción de inconstitucionalidad presentada contra dos resoluciones del Consejo de la Judicatura (N.º 191-2019 y 047-2020) respecto de la terminación de los nombramientos y la prórroga de las funciones de los notarios cuyos períodos fenecieron en los años 2019 y 2020. Para el efecto, se establece que los actos impugnados no son actos administrativos con efectos generales y que, por lo tanto, no son susceptibles de ser impugnados mediante una acción de inconstitucionalidad.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 29 de mayo de 2020, el Colegio de Notarios de Pichincha (“en adelante, el accionante”), representado por su presidente, presentó una demanda de inconstitucionalidad impugnando las resoluciones N.º 191-2019 y 047-2020 del Consejo de la Judicatura. Específicamente el accionante cuestionó el artículo único y la disposición general tercera de la resolución N.º 191-2019 y el artículo único y la disposición general de la resolución N.º 047-2020.
2. En auto de 9 de julio de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de esta Corte admitió a trámite la demanda, negó la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas, dispuso que se informe de la admisión al Consejo de la Judicatura y a la Procuraduría General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando su constitucionalidad y requirió al Director Ejecutivo del Consejo de la Judicatura los informes y documentos que dieron origen a las mismas.
3. El 13 de agosto de 2020, el Consejo de la Judicatura remitió copias de las resoluciones impugnadas y, entre otros documentos, entregó el informe jurídico relativo, exclusivamente, a la resolución N.º 191-2019. En la misma fecha, tanto el Consejo de la Judicatura como la Procuraduría General del Estado solicitaron que se rechace la demanda y se ratifique la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

4. El 25 de agosto de 2020, el 14 de diciembre del mismo año, el 15 de junio y el 12 de julio de 2021, el accionante, entre otros aspectos, ratificó las pretensiones de su demanda y solicitó el tratamiento prioritario de esta causa.
5. En sesión de 8 de diciembre de 2021, el Pleno de la Corte aprobó el tratamiento prioritario de esta causa.
6. El juez constitucional sustanciador, Alí Lozada Prado, avocó conocimiento del caso el 3 de enero de 2022.

B. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

7. En su demanda, el accionante impugnó las siguientes disposiciones:

- 7.1 Resolución N.º 191-2019, publicada en el registro oficial N.º 98 de 11 de diciembre de 2019¹:

Artículo Único.- Declarar la terminación de los nombramientos de las y los notarios cuyos períodos concluyen en el año 2019, de conformidad con el anexo 1 de la presente resolución.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 121 del Código Orgánico de la Función Judicial, las y los referidos notarios permanecerán en sus cargos hasta que sean legalmente reemplazados por las y los ganadores del respectivo concurso público de méritos y oposición, impugnación ciudadana y control social que efectúe el Consejo de la Judicatura.

[Disposición General] **TERCERA.-** Disponer a la Dirección Nacional de Talento Humano, en coordinación con la Dirección Nacional de Innovación, Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial del Consejo de la Judicatura, la elaboración de

¹ Además, de las impugnadas, las demás disposiciones de esta resolución son las siguientes:

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Disponer a la Dirección General del Consejo de la Judicatura, notifique a las y los notario que constan en el anexo 1 de este instrumento con la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 280 del Código Orgánico de la Función Judicial.

SEGUNDA.- Disponer a la Dirección Nacional de Talento Humano del Consejo de la Judicatura, que elabore las acciones de personal de terminación y prórroga de funciones, respectivamente, acorde al artículo único de la presente Resolución.[...]

CUARTA.- Disponer a la Dirección Nacional de Innovación, Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial, en coordinación con la Dirección Nacional de Talento Humano, entregue a la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones TIC's del Consejo de la Judicatura, los insumos necesarios para la construcción del sistema automatizado para los concursos de méritos y oposición, impugnación ciudadana y control social de las y los notarios a nivel nacional."

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA.- La ejecución de esta Resolución, estará a cargo en el ámbito de sus competencias, de la Dirección General, la Dirección Nacional de Talento Humano, la Dirección Nacional de Innovación, Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial; y, de la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones TIC's del Consejo de la Judicatura.

los proyectos de reglamentos e instructivos para el concurso público de méritos y oposición, impugnación ciudadana y control social de notarias y notarios a nivel nacional, el cual deberá ser puesto en conocimiento del Pleno del Consejo de la Judicatura para su análisis y aprobación.

7.2. Resolución N.º 047-2020, publicada en el edición especial del registro oficial N.º 669 de 15 de junio de 2020²:

Artículo Único.- *Declarar la prórroga de los nombramientos de las y los notarios titulares a nivel nacional que constan en el anexo 1 de la presente resolución, conforme lo previsto en el artículo 121 del Código Orgánico de la Función Judicial, cuyos períodos de designación fenecen según lo determinado en el artículo 300 del Código Orgánico de la Función Judicial, a fin de no desatender el servicio notarial que prestan a la ciudadanía.*

Las y los notarios cuyos nombramientos terminen durante el presente año 2020, permanecerán en sus cargos hasta que sean legalmente reemplazados por las y los ganadores del respectivo concurso público de méritos y oposición, impugnación ciudadana y control social que efectúe el Consejo de la Judicatura.

[Disposición General] **SEGUNDA.-** *Disponer a la Dirección Nacional de Talento Humano del Consejo de la Judicatura, elabore las acciones de personal de terminación y prórroga de funciones, respectivamente, acorde al artículo único de la presente Resolución.*

C. Las pretensiones y sus fundamentos

- 8.** El Colegio de Notarios de Pichincha pretende que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.
- 9.** Como antecedente, el Colegio de Notarios de Pichincha señaló que las disposiciones impugnadas establecen (las constantes en la resolución N.º 191-2019) o presuponen (las correspondientes a la resolución N.º 047-2020) la terminación de los nombramientos de los notarios cuyo ejercicio en sus cargos inició en los años 2013 y 2014 y la realización de concursos de méritos y oposición de conformidad a las resoluciones del Consejo de la Judicatura, es decir, sin aplicar un régimen previsto en una ley.

² Además, de las impugnadas, las demás disposiciones de esta resolución son las siguientes:

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- *Disponer a la Dirección General del Consejo de la Judicatura, notifique a las y los notarios que constan en el anexo 1 de este instrumento con la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 280 del Código Orgánico de la Función Judicial. [...]*

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA.- *La ejecución de esta Resolución estará a cargo, en el ámbito de sus competencias de la Dirección General y de las Direcciones Nacionales de: Talento Humano; Innovación, Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial; y, de Tecnologías de la Información y Comunicaciones TIC's del Consejo de la Judicatura.*

- 10.** Como fundamento de sus pretensiones, el Colegio de Notarios de Pichincha formuló los siguientes cargos:
 - 10.1.** Las disposiciones impugnadas habrían transgredido el derecho a la seguridad jurídica por la inobservancia del artículo 200 y la disposición transitoria novena de la Constitución. Las mencionadas normas constitucionales establecerían la reelección de los notarios, por una sola vez, y que sea la ley la que fije tanto los estándares del rendimiento de notarios como la que defina los parámetros del nuevo servicio notarial que el Consejo de la Judicatura debe implementar.
 - 10.2.** Las disposiciones cuestionadas no habrían respetado la profesionalización de los notarios, vulnerando el derecho a la igualdad ante la ley y el principio de no restricción de derechos fundamentales, específicamente del derecho de participación, en contradicción con las normas contenidas en los artículos 11.2, 11.4, 61.6 y 66.4 de la Constitución. Con ello, además, se habrían vulnerado los principios de eficiencia y eficacia de la administración pública, previstos en el artículo 227 de la Constitución.
 - 10.3.** Las disposiciones impugnadas serían contrarias al derecho a la seguridad jurídica y a la reserva de ley orgánica porque las disposiciones del Consejo de la Judicatura pretenden suplir la inexistencia del nuevo régimen del servicio notarial, que debería tener rango de ley orgánica, por lo establecido en la disposición transitoria novena de la Constitución. En este contexto, el accionante invocó la transgresión de los artículos 132.1 y 133.1 de la Constitución y también afirmó que las disposiciones impugnadas vulnerarían los principios de competencia y de jerarquía constitucional, establecidos en los artículos 226 y 425 de la Constitución.
 - 10.4.** Las resoluciones impugnadas serían inmotivadas, en contravención del artículo 76.7.1 de la Constitución, porque la motivación no se satisface con la sola mención de normas jurídicas, sino con la explicación de la pertinencia de su aplicación al caso, explicación que no existiría en estas resoluciones.
 - 10.5.** El Consejo de la Judicatura impugnó (en el caso N° 14-20-IN) la constitucionalidad del artículo 300 del Código Orgánico de la Función Judicial, relativo a la duración de los cargos de los notarios, disposición que debió considerarse para emitir las resoluciones impugnadas, lo que demostraría las dificultades del Consejo de la Judicatura para motivar en debida forma sus resoluciones sobre esta materia.
 - 10.6.** Los estándares de evaluación y designación previstos en el Código Orgánico de la Función Judicial no son adecuados, por ser excesivamente genéricos, y los

estándares específicos para notarios deben ser establecidos en normas con rango de ley orgánica.

10.7. Finalmente, el Colegio de Notarios de Pichincha señaló lo siguiente:

73. Lo que el Consejo de la Judicatura debió hacer es expedir las acciones de personal respectivas para reelegir a aquellos notarios que cumplieron su primer período por seis años adicionales, como establece el artículo 200 de la Constitución de la República –y reitera el artículo 300 del COFJ–, y solo una vez concluido ese doble período, puede efectuar un nuevo concurso de méritos y oposición para designar a nuevas notarias y nuevos notarios. Mientras no se expida una nueva ley orgánica notarial, tal como contempla este artículo y la Disposición Transitoria Novena de la Constitución, el Consejo no puede pretender delegar estos aspectos a resoluciones y reglamentos porque de esta manera vulnera los principios de legalidad y de reserva de ley.

D. Argumentos del Consejo de la Judicatura

11. El 13 de agosto de 2020, el Consejo de la Judicatura solicitó que se rechace la demanda y se ratifique la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

12. En respaldo de su pretensión, el Consejo de la Judicatura afirmó lo siguiente:

12.1 Para la designación de los servidores judiciales debe efectuarse un concurso de méritos y oposición. El Consejo de la Judicatura está facultado para emitir reglamentos relativos a los referidos concursos. Los notarios son órganos auxiliares de la Función Judicial por lo que deben designarse mediante concursos de méritos y oposición. Los notarios no gozan de estabilidad, sino que su cargo está sometido a un período fijo de 6 años. El período de los notarios a los que se refería las resoluciones impugnadas fenecía en los años 2019 y 2020.

12.2 Por lo tanto, los notarios cuyo período de funciones concluye pueden reelegirse, sin que esto sea obligatorio, pero sometidos al procedimiento ordinario, es decir, a un concurso de méritos y oposición. A esta conclusión habría llegado la Procuraduría General del Estado al absolver una consulta que se le formuló al respecto.

12.3 Por lo señalado en los párrafos previos, el Consejo de la Judicatura considera que las disposiciones impugnadas no son contrarias al artículo 200 y a la disposición transitoria novena de la Constitución, al derecho a la seguridad jurídica, al principio de legalidad, a la reserva de ley orgánica, al derecho a la igualdad y no discriminación, a la prohibición de restringir derechos fundamentales y al derecho de participación.

12.4 Finalmente, el Consejo de la Judicatura señaló que la reseña de las normas jurídicas invocadas al emitir las resoluciones impugnadas era necesaria para motivar dichas resoluciones.

E. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

13. El 13 de agosto de 2020 la Procuraduría General del Estado solicitó que se rechace la demanda y se declare la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

14. En respaldo de su pretensión, la Procuraduría General del Estado afirmó lo siguiente:

14.1 Los actos impugnados no serían normativos sino administrativos con efectos generales. Sin embargo, la razón por la que se impugna dichos actos se referiría a una presunta afectación de derechos, lo que no podría ser materia de una acción de inconstitucionalidad.

14.2 El artículo 200 de la Constitución no establecería de forma obligatoria la reelección de los notarios, sino que esta sería meramente facultativa.

14.3 Mediante la cita de varias normas constitucionales y legales, señala que el Consejo de la Judicatura tenía competencia para emitir las resoluciones impugnadas.

14.4 La alegación de inobservancia de la reserva de ley no podía plantearse como un cuestionamiento al contenido de las disposiciones impugnadas, sino, exclusivamente, como un cargo de inconstitucionalidad por la forma.

14.5 La alegada insuficiencia de los estándares previstos en el Código Orgánico de la Función Judicial para la evaluación y designación de notarios (porque serían excesivamente genéricos) se referiría a un conflicto entre normas distintas a la Constitución y, por lo tanto, no sería pertinente en una acción de inconstitucionalidad.

14.6 Tampoco sería pertinente lo mencionado en la demanda en relación al cuestionamiento que el Consejo de la Judicatura formuló respecto de la constitucionalidad del artículo 300 del Código Orgánico de la Función Judicial pues, dado que esta norma mantenía su vigencia, debía ser considerada para emitir las resoluciones impugnadas.

14.7 Las resoluciones impugnadas serían razonables, conformes a la lógica y comprensibles, por lo que no serían contrarias al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

- 14.8** Por último, la Procuraduría General del Estado señala que el accionante no habría logrado desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas.

II. Competencia

- 15.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

III. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

- 16.** Para identificar el primer problema jurídico que se debe responder en el presente caso, conviene referirse al párr. 11 del auto de admisión de 9 de julio de 2020, en el que se afirmó lo siguiente:

No es evidente que las resoluciones impugnadas sean o no objeto de una acción de inconstitucionalidad, es decir, que sean, o actos normativos o actos administrativos generales o, en su defecto, que sean actos administrativos con efectos particulares [...] lo que podrá ser abordado al momento de resolver.

- 17.** Además, conforme se reseñó en el párr. 14.1 *supra*, la Procuraduría General del Estado cuestionó si las resoluciones impugnadas eran actos normativos y si eran impugnables mediante una acción de inconstitucionalidad.
- 18.** Por lo mencionado en los dos párrafos previos se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Las resoluciones N.º 191-2019 y 047-2020 del Consejo de la Judicatura son susceptibles de ser impugnadas mediante una acción de inconstitucionalidad?**
- 19.** De conformidad a los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución es posible impugnar la inconstitucionalidad tanto de actos normativos como de actos administrativos con efectos generales, a diferencia de lo que ocurre con los actos administrativos con efectos individuales. Esta diferenciación se explica por el objetivo de la acción de inconstitucionalidad, el que se precisa en la LOGJCC de la siguiente manera:

Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

20. Por lo tanto, se debe identificar a qué tipo de acto corresponden las resoluciones N.º 191-2019 y 047-2020 del Consejo de la Judicatura.
21. Conforme a la cita del párr. 7.1. *supra*, en la resolución N.º 191-2019 se declaró la terminación de los nombramientos de los notarios designados en el año 2013 y dispuso que permanezcan en sus cargos hasta ser reemplazados. Además, se debe señalar que la resolución contiene un anexo con el detalle de los 265 notarios respecto de quienes se declaró la terminación y prórroga de su nombramiento.
22. Según la cita del párr. 7.2. *supra*, en la resolución N.º 047-2020 se declaró la prórroga de los nombramientos de los notarios designados en el año 2014, hasta que sean reemplazados. En el anexo de esta resolución se identificaron a los 39 notarios a quienes se debía aplicar la prórroga.
23. El elemento distintivo de un acto normativo es que este no se agota con su cumplimiento³, en consideración al carácter abstracto propio de las normas. Las resoluciones N.º 191-2019 y 047-2020, una vez que se emitan las correspondientes acciones de personal, dejan de surtir efectos, es decir, se agotan con su cumplimiento y, por lo tanto, no pueden concebirse como actos normativos.
24. El elemento distintivo de un acto administrativo con efectos generales es que sus destinatarios, al emitirse el acto, no son plenamente identificables⁴. En el caso, en ambas resoluciones se detallan a sus 265 y 39 destinatarios, respectivamente, y, por lo tanto, se debe concluir que no tienen efectos generales.
25. En otras palabras, las resoluciones impugnadas equivalen a la mera acumulación de actos que indiscutiblemente se calificarían como actos administrativos con efectos individuales: la declaratoria de terminación de nombramientos y su prórroga. Y un acto administrativo con efectos generales no es igual a la mera acumulación de varios actos administrativos con efectos individuales.
26. Dado que los actos impugnados son actos administrativos con efectos individuales o, más exactamente, con efectos plurindividuales⁵, no son susceptibles de ser impugnados mediante una acción de inconstitucionalidad, como se lo indicó en el párr. 19 *supra*. De esta forma se responde el problema jurídico, lo que determina que se deban desestimar las pretensiones de la demanda.

³ Artículo 128 del Código Orgánico Administrativo y sentencia N.º 45-17-AN /21, de 18 de agosto de 2021, párr. 31.

⁴ Artículo 98 del Código Orgánico Administrativo y sentencias N.º 4-13-IA/20, de 2 de diciembre de 2020, párr. 32; 45-17-AN /21, de 18 de agosto de 2021, párr.32; y, 107-20-IN/21, de 27 de octubre de 2021, párr. 34.

⁵ Como los ha denominado esta Corte en las sentencias N.º 45-17-AN/21, de 18 de agosto de 2021, párr. 32 y N.º 107-20-IN/21, de 27 de octubre de 2021, párr. 34.

27. Sin perjuicio del análisis realizado, de considerar que existen afectaciones a los derechos provenientes de estos actos administrativos existen las acciones y vías pertinentes para su reclamación.

IV. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad identificada con el N.º **23-20-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.01.14
12:52:22 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación No. 23-20-IN/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M, 23 de marzo de 2022.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional el documento presentado el 20 de enero de 2022. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 23 de marzo de 2022, dentro de la causa N.º 23-20-IN, emite el siguiente auto:

I. Antecedentes

1. El 29 de mayo de 2020, el Colegio de Notarios de Pichincha presentó una demanda de inconstitucionalidad por la que impugnó las resoluciones N.º 191-2019 y 047-2020, emitidas por el Consejo de la Judicatura.
2. Luego de la correspondiente sustanciación, el 12 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia N.º 23-20-IN/22, en la que decidió desestimar las pretensiones de la demanda al considerar que las mencionadas resoluciones no podían impugnarse mediante una acción de inconstitucionalidad, pues ellas contienen “[...] *actos administrativos con efectos individuales o, más exactamente, con efectos plurindividuales* [...]” (párr. 26).
3. La sentencia N.º 23-20-IN/22 se notificó el 17 de enero de 2022.
4. El 20 de enero de 2022, el Colegio de Notarios de Pichincha solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia antes mencionada.

II. Oportunidad

5. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se puede solicitar la aclaración o la ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte, en el término de 3 días contados desde su notificación.
6. El pedido de aclaración y ampliación fue presentado el 20 de enero de 2022 respecto de la sentencia N.º 23-20-IN/22, que fue notificada el día 17 de los mismos mes y año. En tal virtud, se verifica que la solicitud fue presentada dentro del término de 3 días establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

III. Las pretensiones y sus fundamentos

7. En primer lugar, el Colegio de Notarios de Pichincha solicitó ampliar la sentencia para que se especifique si las resoluciones impugnadas guardan o no conformidad con la Constitución. En respaldo de tal pretensión, en síntesis, se esgrimieron los siguientes argumentos:

- 7.1. El Colegio de Notarios de Pichincha no habría impugnado actos administrativos con efectos individuales.
 - 7.2. Las resoluciones impugnadas afectarían al régimen notarial siendo intrascendente, por lo tanto, que estas incluyeran listados de los notarios a quienes se les prorrogó en sus funciones.
 - 7.3. Se afirma que es necesario un pronunciamiento de la Corte respecto de la situación de los notarios no mencionados en los anexos de las resoluciones del Consejo de la Judicatura, específicamente sobre su derecho a la reelección.
 - 7.4. Finalmente, se afirma que las resoluciones impugnadas tienen como propósito reemplazar el régimen de evaluación que estaría previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial.
8. Además, el Colegio de Notarios de Pichincha solicitó la aclaración de la sentencia en los siguientes términos:

*En el párrafo 27 de su sentencia, señalan que “Sin perjuicio del análisis realizado, de considerarse afectaciones a los derechos provenientes de estos actos administrativos, existen las acciones y vías pertinentes para su reclamación a ser empleadas.” Ruego por tanto se sirvan **aclarar cuáles son esas acciones**, y de considerar que la vía pertinente es la contencioso administrativa, la Corte Constitucional **determine y aclare**, en aras a proteger el derecho de acceso a la justicia contemplado en el artículo 75 de la Constitución, que esta vía está habilitada. No especificarlo podría conducir a que un tribunal de justicia ordinaria –a pesar de que el caso no planteaba un problema de legalidad– inadmita de entrada la demanda en esta vía, señalando que el derecho de los accionante habría caducado, si llegare a calificar la acción como de plena acción jurisdicción [sic], como parece sugerirlo la sentencia de la Corte cuando afirma que se trata de la “suma de varios actos administrativos” [énfasis en el original].*

IV. Análisis

9. De acuerdo con los artículos 440 de la Constitución¹ y 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional² (LOGJCC), las sentencias y dictámenes dictadas por la Corte Constitucional tienen carácter definitivo e inapelable y son de inmediato cumplimiento; sin perjuicio de lo cual, proceden los recursos de aclaración y ampliación.
10. Una sentencia o dictamen puede *ampliarse* cuando se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos y *aclararse* cuando contiene elementos oscuros o de difícil

¹ **Art. 440.** - Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables.

² **Art. 162.** - 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.

comprensión³. Además, por intermedio de una ampliación o aclaración no es posible modificar una decisión previamente adoptada⁴.

11. Acoger el pedido de ampliación, es decir, pronunciarse sobre la constitucionalidad de las resoluciones impugnadas (ver párr. 7 *supra*) implicaría revocar la sentencia N.º 23-20-IN/22, pues en esta se desestimaron las pretensiones de la demanda por considerar que las referidas resoluciones no podían impugnarse mediante una acción de inconstitucionalidad y, como se señaló en el párrafo anterior, no es procedente que, mediante un recurso de aclaración o ampliación, se reforme una decisión previa. Además, cabe recordar que, en los párrs. 23 y 24 de la mencionada sentencia, se estableció que las resoluciones impugnadas no constituyen actos normativos ni actos administrativos con efectos generales, sino que, exclusivamente, declararon la prórroga de unos determinados nombramientos. Finalmente, por este último aspecto, es decir, por cuanto las resoluciones impugnadas solo declararon la prórroga de determinados nombramientos, no es posible que esta Corte se pronuncie sobre la reelección de los notarios no mencionados en las resoluciones impugnadas, como lo solicita el Colegio de Notarios de Pichincha (ver párr. 7.3 *supra*).
12. Tampoco procede el pedido de aclaración en el sentido solicitado por el Colegio de Notarios de Pichincha, es decir, para establecer que procede la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción y que no se habría producido su caducidad (ver párr. 8 *supra*), por cuanto no es el rol institucional de la Corte pronunciarse sobre las vías procesales para reclamar presuntas vulneraciones de derechos, sino que esta es una decisión de las partes, en función de sus pretensiones y conforme a las normas procesales pertinentes. Además, el fin de esta solicitud, “*proteger el derecho de acceso a la justicia contemplado en el artículo 75 de la Constitución*” (párr. 8 *supra*), no corresponde al objetivo primordial de una acción de inconstitucionalidad, es decir, “*garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico*” (art. 74 de la LOGJCC), ni, como se ha dicho (en el párr. 10 *supra*), al fin de una aclaración. En definitiva, descartado que el párr. 27 de la sentencia N.º 23-20-IN/22 sea de difícil comprensión, se establece la improcedencia de su aclaración.
13. Por lo señalado en los dos párrafos previos, se concluye que se deben negar los pedidos de ampliación y aclaración especificados en los párrafos 7 y 8 *supra*.

³ Sobre el alcance de la solicitud de aclaración y ampliación véanse los autos de aclaración y ampliación emitidos respecto de las sentencias: N.º 41-17-AN/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 13; y, 3-19-CN/20 de 4 de septiembre de 2020, párr. 39.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Auto del caso No. 335-13-JP de 9 de septiembre de 2020, párr. 17. En este sentido, el artículo 440 de la Constitución establece que: “*las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables*”.

V. Decisión

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

1. Negar los pedidos de aclaración y ampliación presentados por el Colegio de Notarios de Pichincha respecto de la sentencia N.° 23-20-IN/22, por lo que se deberá considerar y aplicar lo establecido en la mencionada sentencia.
2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, esta decisión tiene el carácter de definitiva e inapelable.
3. Notifíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.03.25 14:54:35
-05'00'

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 Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 23 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 23-20-IN

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 38-21-IN/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 12 de enero de 2022

CASO No. 38-21-IN

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

SENTENCIA No. 38-21-IN/22

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la resolución No. 018-2021, emitida por el Consejo de la Judicatura, y determina que esta no es objeto de la acción pública de inconstitucionalidad en la medida en que constituye un acto administrativo con efectos plurindividuales. En consecuencia, resuelve desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de mayo de 2021, Jorge Machado Cevallos, en calidad de presidente y representante legal del Colegio de Notarios de Pichincha (“el accionante”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de la resolución No. 018-2021, expedida por el Consejo de la Judicatura, y mediante la cual se prorrogaron los nombramientos de los notarios y las notarias cuyos periodos de designación fenecen según lo determinado por el artículo 300 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”)¹.
2. El 24 de junio de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en lo principal, (i) admitió a trámite la causa²; (ii) ordenó que se corra traslado con el auto de admisión al Consejo de la Judicatura y a la Procuraduría General del Estado (“PGE”); (iii) solicitó al Consejo de la Judicatura que remita los informes y demás documentos que dieron origen a la resolución impugnada; (iv) ordenó que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso; (v) negó la solicitud de suspensión provisional de la norma; y, (vi) ordenó elevar al Pleno de la Corte Constitucional la petición de adelantar el orden cronológico para sustanciar la presente causa³.
3. El 26 y 27 de julio de 2021, el Consejo de la Judicatura remitió la información requerida y el 21 de diciembre de 2021, la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín, avocó conocimiento una vez que el Pleno de este Organismo aprobó la priorización del caso solicitada por el Tribunal de la Sala de Admisión.

¹ La resolución fue publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial No. 411 de 16 de marzo de 2021.

² El Tribunal estuvo compuesto por los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Alí Lozada Prado y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

³ El 28 de mayo de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. No obstante, dejó constancia de que la causa tiene relación con los casos No. 14-20-IN y 23-20-IN.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (también, “CRE”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Acto cuya inconstitucionalidad se demanda

5. El accionante demanda la inconstitucionalidad por el fondo de la resolución 018-2021 que prescribe:

Artículo Único.- Prorrogar los nombramientos de las y los notarios titulares a nivel nacional que cesen en sus funciones de acuerdo con las fechas establecidas en el Anexo 1 de la presente resolución, de conformidad con lo previsto en el artículo 121 del Código Orgánico de la Función Judicial, cuyos períodos de designación fenecen según lo determinado en el artículo 300 del Código Orgánico de la Función Judicial, a fin de no desatender el servicio notarial que prestan a la ciudadanía.

Las y los notarios cuyos nombramientos terminen durante el presente año 2021, permanecerán en sus cargos hasta que sean legalmente reemplazados [...].

Disposición General Segunda: Disponer a la Dirección Nacional de Talento Humano del Consejo de la Judicatura, elabore las acciones de personal de terminación y prórroga de funciones, respectivamente, acorde al artículo único de la presente Resolución⁴.

4. Pretensiones y fundamentos

4.1. Pretensión y fundamentos de la acción pública de inconstitucionalidad

6. El accionante sostiene que el acto impugnado es contrario a los principios de legalidad, igualdad ante la ley y jerarquía normativa, así como a los derechos de motivación y seguridad jurídica.
7. En su demanda, señala que presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de las resoluciones No. 191-2019 de 19 de noviembre de 2019 y su anexo (mediante la cual se decidió declarar la terminación de los nombramientos de las y los notarios cuyos períodos concluyen en 2019) y 047-2020 de 14 de mayo de 2020 (mediante la cual se decidió declarar la terminación de los nombramientos de las y los notarios cuyos períodos concluyen en 2020)⁵. Además, menciona que el Consejo de la

⁴ El accionante acusa como inconstitucionales el artículo único y la disposición general segunda de la resolución, no obstante, la resolución también cuenta con una disposición general primera y una disposición final.

⁵ Causa No. 23-20-IN.

Judicatura presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 300 del COFJ⁶.

8. El accionante alega que el acto impugnado atenta contra:

8.1. El artículo 82 de la Constitución en la medida en que el Consejo de la Judicatura desconoce lo dispuesto en el artículo 200 y la disposición transitoria novena de la Constitución y declara terminados los periodos de varios notarios, afectando el derecho a la reelección de las y los notarios previo a un proceso de evaluación con los estándares incorporados en la ley, cesándoles de forma anticipada. Además, señala que el Consejo de la Judicatura interpreta con “*exceso de poder*” los artículos 121 y 300 del COFJ, sin respetar su previsibilidad.

8.2. El artículo 11 numerales 2 y 4 de la Constitución en relación con la participación, trato igualitario, no discriminación y el artículo 227 de la Constitución en relación con los principios de eficiencia y eficacia de la administración pública, por la terminación de los periodos notariales y la prórroga efectuada pues, a su criterio, esto esquiva el proceso de evaluación obligatoria “*con la única intención de promover un nuevo concurso público de oposición y méritos para designar nuevos notarios vulnerando el derecho a ser reelegidos a un segundo periodo [...] Así, se termina igualmente vulnerando el artículo 11.4 de la Constitución, porque se restringe indebidamente el derecho de notarías y notarios a participar en un concurso en igualdad de oportunidades, pues les excluye [...], sin haberles siquiera evaluado*”.

8.3. El artículo 226 de la Constitución pues a su juicio se dan por terminados de manera anticipada y sin evaluación los periodos notariales en contravención del artículo 300 del COFJ, al ejercer una atribución de manera contraria al principio de legalidad. Además, agrega que al disponer la terminación anticipada y sin evaluación de los periodos notariales vía resolución, se infringen los principios de competencia y de jerarquía normativa previstos en el artículo 425 de la Constitución. Afirma que esto sucede porque el acto impugnado no menciona “*nada acerca de la obligación prescrita por el legislador de que el proceso de evaluación se efectúe conforme los estándares fijados por la ley, y que notarías y notarios que lo superen tienen derecho a ser reelectos por una sola vez*”.

8.4. El artículo 76.7 letra 1 de la Constitución porque el acto impugnado carece de los estándares constitucionales mínimos de motivación. Así, menciona que cita artículos, sin explicar su pertinencia a la decisión priva de legitimidad a la resolución y que el Consejo de la Judicatura acude “*al subterfugio de atar parcialmente normas para ‘motivar’ la resolución 018-2021, tal como sucede con el artículo 300 del [COFJ]*”. El accionante añade que si existía preocupación de que la ley no contemple los estándares de evaluación “*para el notariado*”, esto ha sido superado con la última reforma al COFJ. Sostiene que lo que debería preocupar es

⁶ Causa No. 14-20-IN.

que el Consejo de la Judicatura no cumple sus obligaciones, sin respetar el “*derecho a ser reelegidos [...] Esta falta de explicación evidencia asimismo la carencia de motivación [...]*”.

9. A su vez, el accionante indica que “*el Consejo le hace un by pass a la Constitución, y deja de lado el texto constitucional en lo concerniente a la reelección [...] para un segundo periodo previa evaluación*”. A su vez, señala que la referida institución viola los principios de legalidad y de seguridad jurídica al omitir “*el claro mandato del legislador que en la última reforma al [COFJ] incorporó*” la disposición transitoria décimo cuarta⁷. Para el accionante, el Consejo de la Judicatura no explica en la resolución si ha evaluado o no a las notarias y a los notarios y tampoco explica qué pasa con su derecho a ser reelectos. El accionante agrega que la resolución impugnada “*desconoce paladinamente los derechos contemplados en los artículos 61.6 y 66.4 de la Constitución [...]*”.
10. Sobre la base de lo expuesto, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la resolución No. 018-2021, así como de su anexo.

4.2. Fundamentos del Consejo de la Judicatura

11. El Consejo de la Judicatura señala que conforme los artículos 178 de la Constitución y 254 del COFJ es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. Asimismo, se refiere a los artículos 121, 264.10 y 300 del COFJ y 200 de la Constitución y a la disposición transitoria decimocuarta de la Ley Reformatoria al COFJ. A su vez, sostiene que le corresponde nombrar, previo concurso público de méritos y oposición, a las notarias y los notarios, así como expedir, modificar, derogar e interpretar el Código de Ética y Estatuto de la Función Judicial, los reglamentos, manuales y resoluciones de régimen interno para el funcionamiento, control y régimen disciplinario “*particularmente para velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial*”.
12. En atención a los artículos 121 y 300 del COFJ y a la disposición transitoria decimocuarta de su Ley Reformatoria, señala que la prórroga se consideró para “*no dejar desprovisto del servicio notarial*” asegurando el acceso a la ciudadanía. Asimismo, señala que no se está coartando el derecho de participar si cumplen con ciertos requisitos y que en el caso en cuestión se ha cumplido el plazo para ejercer el cargo, y que puede existir reelección “*enfaticando que el término ‘podrán’ no es obligatorio sino facultativo, para lo cual, en caso de que los notarios cesados pretendan concursar, lo pueden hacer sin problema, sin que ello implique una obligación [...] de reelegirlos*”.

⁷ COFJ, disposición transitoria decimocuarta: “Normas para la reelección de notarias y notarios.- Por esta única vez, las notarias y los notarios que ingresaron mediante concurso desde el año 2013, que hayan concluido su primer período y se encuentren en funciones prorrogadas, podrán ser reelectas o reelectos para su segundo período conforme el artículo 200 de la Constitución, siempre y cuando hayan cumplido con los estándares de rendimiento establecidos en este Código Orgánico”.

13. Para el Consejo de la Judicatura, los notarios y las notarias deben someterse a un concurso de méritos y oposición, por lo que dieron por terminados sus cargos *“prorrogando como corresponde sus funciones hasta que se realice el concurso [...]”*. También menciona que *“las y los notarios durarán en sus funciones por [...] 6 años, tiempo después del cual dejarán de pertenecer a la Función Judicial, esto en consideración a que la causal segunda del artículo 120 del [COFJ], para el cese definitivo de sus cargos, [al] haberse cumplido dicho período”*. El Consejo menciona que no pretende evadir el proceso de evaluación y realiza una prórroga hasta concluir con el concurso de méritos y oposición. A su criterio, se debe realizar el mencionado concurso para garantizar la participación no solo de quienes cumplieron sus funciones por el plazo determinado sino de otras personas *“[...] y ahí si en igualdad de condiciones determinar que los mejores postulantes ocupen dichos cargos [...]”*.
14. Agrega que el artículo 42 del COFJ, exceptúa de la carrera judicial al cargo notarial, por lo que *“estos servidores no gozan de la estabilidad [...]”*. Añade que el procurador general del Estado ha señalado que conforme el artículo 300 del COFJ, *“los notarios cuyo período en funciones ha concluido, gozan del beneficio de poder ser reelegidos por una sola ocasión, para lo cual se someterán al concurso público de oposición y méritos previsto en el artículo 298 del COFJ, en concordancia con el artículo 52 ibídem, pues el proceso de la posible reelección no está sujeto a excepción alguna”*.
15. Sobre la presunta falta de motivación de la resolución impugnada, el Consejo de la Judicatura menciona que contiene normativa constitucional y legal y que acude a informes de talento humano y asesoría jurídica para concluir que se debe prorrogar a los notarios y las notarias hasta que sean reemplazados por los ganadores del respectivo concurso, sobre la base de la evaluación que oportunamente efectuará

cuando la Dirección Nacional de Talento Humano cuente con el presupuesto y haya desarrollado la metodología que corresponda. Es así que el Consejo de la Judicatura refiere a la normativa Constitucional y legal pertinente al caso, así como a los informes respecto del tema de los notarios, lo cual les lleva a una conclusión obvia en total respeto a la aplicación de la normativa referida, por lo que no existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

16. En definitiva, el Consejo de la Judicatura indica que la resolución impugnada está apegada *“a las disposiciones constitucionales y legales que facultan al órgano rector para velar por la eficiencia de la Función Judicial”* y solicita que se rechace la demanda.

5. Análisis constitucional

17. La Corte Constitucional es competente para conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad en ejercicio de sus competencias de control abstracto de constitucionalidad, mecanismo que tiene por finalidad asegurar la armonía del ordenamiento jurídico y garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales se adecúen a lo dispuesto en la CRE.

- 18.** Ahora bien, previo a realizar el análisis respectivo, es necesario determinar si la resolución impugnada es susceptible de control abstracto de constitucionalidad pues esta Corte puede ejercer control abstracto de constitucionalidad de actos normativos y administrativos con efectos generales.
- 19.** En ese sentido, la Corte Constitucional ha determinado que un acto normativo, de manera general, 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”*⁸. A su vez, los actos normativos, a diferencia de los administrativos, no producen efectos jurídicos directos⁹.
- 20.** Por su parte, este Organismo ha diferenciado entre los actos administrativos con efectos generales y los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales. Así:
- 20.1.** Los actos administrativos con efectos generales están dirigidos de manera indeterminada, general y abstracta hacia los administrados, al regular, disponer, habilitar o impedir determinada conducta de los administrados o inclusive de la propia administración¹⁰. Este tipo de actos administrativos no gozan de permanencia en el ordenamiento jurídico y, por ello, se agotan con su cumplimiento¹¹.
- 20.2.** Los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales *“producen efectos jurídicos concretos que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables”*¹² y que *“están dirigidos a un determinado sujeto o grupo de sujetos, y se agotan con su cumplimiento de forma directa”*¹³. Estos actos se encuentran dirigidos hacia un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo¹⁴. Además, este tipo de actos administrativos 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 concreta¹⁵.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 45-17-AN/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 31 y No. 107-20-IN/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 33.

⁹ Como referencia, se puede observar el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 4-13-IA/20 de 2 de diciembre de 2020, párr. 33 y No. 107-20-IN/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 35.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 4-13-IA/20 de 2 de diciembre de 2020, párr. 33. Un ejemplo de acto administrativo con efectos generales, conforme la sentencia No. 7-11-IA/19, es la convocatoria a un concurso público de méritos y oposición por parte de entidades del sector público.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 45-17-AN/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 31 y No. 107-20-IN/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 33.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 4-13-IA/20 de 2 de diciembre de 2020, párr. 32, No. 8-20-IA/20 de 5 de agosto de 2020, párr. 33 y No. 107-20-IN/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 33.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 260-13-EP/20 de 1 de julio de 2020, párr. 43; No. 4-13-IA/20 de 2 de diciembre de 2020, párr. 32; No. 4-14-IA/21 de 13 de enero de 2021, párr. 20; 107-20-IN/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 34.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 4-13-IA/20 de 2 de diciembre de 2020, párr. 32.

21. En el caso que nos ocupa, la resolución impugnada, conforme su artículo único, fue emitida por el Consejo de la Judicatura con el objetivo de prorrogar los nombramientos de las y los notarios titulares a nivel nacional que cesan sus funciones de acuerdo con el anexo 1. Asimismo, la referida resolución señala que las y los notarios cuyos nombramientos terminen durante el año 2021, permanecerán en sus cargos hasta que sean legalmente reemplazados.
22. Al respecto, esta Corte observa que la resolución impugnada está dirigida a un grupo específico de personas, estas son, las notarias y los notarios titulares cuyo periodo terminó en 2021. En ese sentido, es pertinente referirse al anexo 1 de la resolución impugnada pues individualiza aún más al grupo de personas antes referidas¹⁶. De la revisión del anexo 1, esta Corte puede identificar que existen 211 notarios y notarias, de quienes se puede observar los siguientes datos: apellidos y nombres, número de cédula de ciudadanía, notaría a la que prestan servicios, provincia, cantón, fecha de posesión e inicio de funciones y fecha exacta en la que cesa el período para el que fueron nombrados.
23. Por lo expuesto, con base en los criterios señalados en el párrafo 20 y ss. *ut supra*, esta Corte considera que el acto impugnado está dirigido hacia un grupo de individuos plena y claramente identificables de 211 notarios y notarias determinados en el anexo 1 de la resolución impugnada. Adicionalmente, de la revisión de la resolución impugnada se desprende que esta produce efectos jurídicos directos: la prórroga de las funciones de los notarios y las notarias cuyo periodo culminó en 2021. En ese sentido, se desprenden efectos que podrían ser favorables a los intereses subjetivos de los administrados, o también resultarles desfavorables. Aquello depende de cada situación jurídica específica y concreta.
24. De tal manera que la resolución impugnada no se trata de un acto administrativo con efectos generales pues produce una afectación directa, al estar dirigida de manera determinada y específica hacia las y los administrados. A su vez, tampoco se trata de un acto normativo pues no tiene efectos jurídicos abstractos sino que más bien se agota con su cumplimiento.
25. Por todo lo expuesto, este Organismo observa que la resolución impugnada produce efectos jurídicos única y directamente hacia la lista de 211 notarios y notarias cuyos periodos cesaron en 2021, determinados en el anexo 1, de modo que se encuentra dirigida hacia un grupo de personas plenamente identificables. Por lo tanto, la resolución No. 018-2021 constituye un acto administrativo con efectos plurindividuales¹⁷.

¹⁶ De acuerdo a la razón sentada por la secretaria general subrogante del Pleno del Consejo de la Judicatura el anexo “*forma parte de la Resolución 018-2021, aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura el dos de marzo de 2021*”.

¹⁷ Al respecto, resulta pertinente mencionar que este criterio ha sido ya referido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En ese orden de ideas, la sentencia No. 37-19-IN/21 de 21 de diciembre de 2021, párrs. 26 y 27, este Organismo realizó una diferenciación entre las resoluciones del Consejo de la Judicatura relacionadas con la evaluación a los miembros de la Corte Nacional de Justicia que sí son objeto de la acción pública de inconstitucionalidad y aquellas que no lo son. Así por ejemplo, determinó que las resoluciones No. 059-2019 y No. 116-2016 que deciden respectivamente “*Nombrar a los miembros del*

26. En función de lo expuesto, la demanda no cumple con el requisito mínimo de objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. En consecuencia, la Corte Constitucional no es competente para efectuar el control constitucional requerido y por tanto no se corresponde efectuar un análisis de fondo de la causa. Sin perjuicio del análisis realizado, de considerarse afectaciones a los derechos provenientes de estos actos administrativos, existen las acciones y vías pertinentes para su reclamación a ser empleadas.

6. Decisión

27. 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 **desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad No. **38-21-IN**.
28. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.01.14
16:46:24 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Comité de Expertos para la evaluación integral de las y los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia” y “Nombrar a los miembros del Comité de Evaluadores para la evaluación integral de las y los Jueces y Conjuces de la Corte Nacional de Justicia”, no son susceptibles del control constitucional abstracto, al contemplar actos administrativos plurindividuales y directos.

Auto de aclaración y ampliación No. 38-21-IN/22**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D.M, 23 de marzo de 2022.

VISTOS.- El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa No. 38-21-IN, acción de inconstitucionalidad, emite el siguiente auto. Agréguese al proceso el escrito presentado el 20 de enero de 2022 por Jorge Machado Cevallos, en calidad de presidente del Colegio de Notarios de Pichincha, mediante el cual solicita la aclaración y ampliación de la sentencia dictada el 12 de enero de 2022 por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de mayo de 2021, Jorge Machado Cevallos, en calidad de presidente y representante legal del Colegio de Notarios de Pichincha (“**el accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de la resolución No. 018-2021 (“**resolución impugnada**”), expedida por el Consejo de la Judicatura, y mediante la cual se prorrogaron los nombramientos de los notarios y las notarias cuyos periodos de designación fenecen según lo determinado por el artículo 300 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”)¹.
2. El 12 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 38-21-IN/22, mediante la cual resolvió desestimar la acción pública de inconstitucionalidad planteada por el accionante. Dicha sentencia fue notificada a las partes el 17 de enero de 2022, conforme se verifica de la razón emitida por la secretaria general de la Corte Constitucional.
3. El 20 de enero de 2022, el accionante (también, “**el petionario**”) presentó un escrito mediante el cual solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia No. 38-21-IN/22.

2. Oportunidad

4. El pedido de aclaración y ampliación fue presentado el 20 de enero de 2022 y la sentencia No. 38-21-IN/22 fue notificada el 17 de enero de 2022, por lo que este ha sido presentado 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**”).

3. Fundamentos de la solicitud

5. En referencia a los párrafos 21 a 25 de la sentencia No. 38-21-IN/22, el petionario señala que no impugnó actos administrativos con efectos individuales. En esa línea de ideas, menciona que si bien la resolución impugnada contiene anexos con listados de notarias y notarios, no basta para transformar el objeto de la acción de

¹ La resolución fue publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial No. 411 de 16 de marzo de 2021.

inconstitucionalidad. A su vez afirma que se está obviando el aspecto de fondo que se refiere al análisis de compatibilidad de la resolución impugnada con la Constitución. Sobre la base de aquello, solicita que se amplíe la sentencia porque no resuelve su pretensión, de lo contrario *“la decisión de la Corte resulta diminuta”*.

6. Luego, el peticionario solicita que se amplíe la sentencia y se señale en qué situación *“quedan las y los notarios, no los ‘detallados’ en los anexos de la resolución, sino como funcionarios con un régimen específico de evaluación, en cuanto a su derecho a la reelección [...]”*. En ese sentido, el peticionario menciona que esperaba que se analice si la resolución impugnada contradice el artículo 200 de la Constitución y si el Consejo de la Judicatura debe adecuar sus actuaciones a la Constitución y al COFJ pues esa es la intención del legislador, justamente *“para evitar que el Consejo de la Judicatura pretenda hacerlo a través de una mera resolución, vulnerando los principios de jerarquía normativa y seguridad jurídica”*.
7. Para el peticionario es necesario que no haya duda de cómo debería proceder el Consejo de la Judicatura, pues la Corte no resolvió lo planteado en su demanda, toda vez que la ley reformativa al COFJ prevé un régimen que se obvia al terminar las *“funciones de notarias y notarios, sin importar el número de ‘afectados’*. En realidad, *ustedes tenían una oportunidad muy valiosa para resolver cómo debería proceder el Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus atribuciones constitucionales”*.
8. Finalmente, el peticionario se refiere a que en el párrafo 26 de la sentencia de 12 de enero de 2022 se mencionó que de considerar afectaciones a derechos provenientes de los actos administrativos, existen acciones y vías pertinentes para su reclamación. Al respecto, solicita aclarar cuáles son las acciones y, der ser la contencioso administrativa, se aclare si esta vía está habilitada pues no especificarlo podría conducir a que un tribunal en la vía ordinaria *“inadmita de entrada la demanda en esta vía, señalando que el derecho de los accionantes habría caducado, si llegare a calificar la acción como de plena acción jurisdicción (sic), como parece sugerirlo la sentencia de la Corte [...]”*.

4. Análisis de la solicitud de aclaración y ampliación

9. De acuerdo al artículo 440 de la Constitución, en concordancia con el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), *“las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”*. Sin perjuicio de lo cual, proceden los recursos de aclaración y ampliación.
10. De acuerdo con lo señalado por esta Corte, los dictámenes y sentencias constitucionales pueden ser aclarados cuando contienen conceptos oscuros o de difícil comprensión, mientras que la ampliación tiene por objeto la subsanación de

omisiones de pronunciamiento. En ningún caso, la aclaración o ampliación pueden modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional².

11. Esta Corte verifica que en el pedido de aclaración y ampliación planteado, conforme los párrafos 5-7 *ut supra*, el peticionario manifiesta la inconformidad con la decisión del caso pues esta resolvió que la resolución impugnada no era objeto de la acción de inconstitucionalidad. A juicio del peticionario, la decisión es “*diminuta*” en el sentido de que no comparó la compatibilidad de la resolución impugnada con la Constitución.
12. Al respecto, en la sentencia objeto de este pedido se determinó que la resolución impugnada no es objeto de la acción de inconstitucionalidad al ser un acto administrativo con efectos plurindividuales. En tal sentido, no correspondía que este Organismo continúe con el análisis de fondo de la resolución impugnada, entendido como el análisis de compatibilidad de la referida resolución con la Constitución. Lo contrario implicaría contravenir la Constitución, particularmente el artículo 436 que determina el objeto de las acciones públicas de inconstitucionalidad. De ahí que la Corte no podía desnaturalizar la acción de inconstitucionalidad y dictar una sentencia sobre aquello que no es objeto de la misma, conforme requiere el peticionario. En función de aquello, no existe un punto oscuro o que no haya sido respondido. En consecuencia, la petición planteada por el peticionario no procede.
13. Por su parte, en el párrafo 8 *ut supra*, el peticionario solicita que se mencionen las vías en las cuales podría reclamar la presunta vulneración de derechos de los notarios y las notarias a quienes hace referencia la resolución impugnada y, además, solicita que la Corte Constitucional habilite la vía contencioso administrativa pues considera que “*el derecho de los accionantes habría caducado*” en aquella vía.
14. Al respecto, se observa que el pedido va ligado a que esta Corte se pronuncie sobre la vía en la cual el peticionario puede reclamar la vulneración de derechos e incluso a que active una vía que considera presuntamente inhabilitada. No procede que a través de este pedido este Organismo se pronuncie sobre aquello pues la determinación de las vías procesales para reclamar presuntas vulneraciones de derechos corresponde a las partes que busquen intervenir en un proceso judicial en función de las pretensiones que se planteen y conforme la normativa procesal los habilite. Cabe reiterar que el objetivo primordial de una acción de inconstitucionalidad, conforme el artículo 74 de la LOGJCC, es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Así, en la sentencia No. 38-21-IN/22 no se identifican omisiones de pronunciamiento que merezcan subsanarse y requieran un pronunciamiento adicional o algún punto que sea de difícil comprensión.

² Corte Constitucional del Ecuador, Auto del caso No. 41-17-AN de 19 de agosto de 2020, párr. 13.

5. Decisión

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

1. **Negar** el pedido de aclaración y ampliación planteado por el peticionario.
2. **Disponer** que las partes estén a lo resuelto en la sentencia 38-21-IN/22.
3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.

16. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.03.24 15:31:02
-05'00'

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 Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 23 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 38-21-IN

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 45-15-IN/22
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 12 de enero de 2022

CASO No. 45-15-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua y su Reglamento. Luego del respectivo análisis constitucional por la forma, se concluye que la LORHUAA y su reglamento son inconstitucionales por la forma al contrariar el artículo 57 numeral 17 de la CRE.

I. Antecedentes

1.1. Caso No. 45-15-IN

1. El 10 de junio de 2015, Jorge Herrera Morocho, por sus propios derechos y en calidad de presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador –CONAIE presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (“LORHUAA”) y su Reglamento.
2. El 17 de septiembre de 2015, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y dispuso correr traslado a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas. Además, solicitó a la Asamblea Nacional remitir el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.
3. El 05 de febrero de 2019, se posesionaron ante la Asamblea Nacional del Ecuador los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional.
4. En sorteo de 19 de marzo de 2019, le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien mediante providencia de 01 de septiembre de 2021 avocó conocimiento y requirió información a las entidades accionadas.
5. En sesión ordinaria de 13 de octubre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional conoció el proyecto de sentencia remitido por la jueza ponente. En virtud de que este no contó con los votos suficientes para su aprobación, se realizó un resorteo y la sustanciación de la causa recayó en la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo,

conforme manda el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional¹.

6. El 25 de noviembre de 2021, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento de la causa y su acumulado detallado *infra* y realizó una audiencia pública el 03 de diciembre de 2021, a las 10h00.

1.2. Caso No. 46-15-IN

7. El 09 de junio de 2015, Carlos Pérez Guartambel, en calidad de presidente de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (“**ECUARUNARI**”); Lauro Sigcha Vele, en calidad de presidente de la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay; Tomás Morocho, en calidad de presidente de la *Tukuy Cañar Ayllukunapa Tantanakuy* (“**TUCAYTA**”); Patricio Sagñay, en calidad de presidente de la UCIA; y, Virgilio Ramón Quezada, en calidad de presidente de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua de Girón (“**UNAGUA**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad del reglamento de la LORHUUA.
8. El 8 de diciembre de 2015, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador solicitó a los accionantes que aclaren la calidad en la que comparecieron; por lo que, Carlos Pérez Guartambel presentó un escrito en el que señaló que es el procurador común de los accionantes y que comparece por sus propios derechos y en calidad de presidente de la ECUARUNARI.
9. El 15 de marzo de 2016, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda de la causa y dispuso correr traslado al Presidente de la República, a la Presidenta de la Asamblea Nacional y al Procurador General del Estado a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas.
10. El 09 de julio de 2019, se sorteó la causa y su sustanciación correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
11. El 24 de noviembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador aprobó la acumulación de esta causa al caso No. 45-15-IN.

¹ Según el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, “[...] cuando los votos a favor del proyecto no sean suficientes para su aprobación, el Pleno sorteará, en la misma sesión, por medio del sistema automatizado de la Corte Constitucional, **una nueva jueza o juez sustanciador entre aquellos que votaron en contra del proyecto**, para que presente un nuevo proyecto en el que se argumente la tesis de la mayoría, el cuál será sometido nuevamente a consideración del Pleno de la Corte Constitucional” (énfasis añadido).

II. Competencia

12. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Normas respecto de las que se demanda la inconstitucionalidad

13. Conforme se describió en los antecedentes procesales, los accionantes impugnan por la forma las siguientes normas:
- i. Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 305 de 06 de agosto de 2014.
 - ii. Reglamento a la LORHUAA expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 650, publicado en el Registro Oficial Suplemento 483 de 20 de abril de 2015.
14. Por otra parte, por el fondo, impugnan las siguientes normas:
- iii. Los artículos 1, 43, 45, 46, 47, 51, 52, 53, 54, 55 y 98 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.
 - iv. Los artículos 6, 20, 47, 51, 52, 72 y disposición general única del Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.

IV. Pretensiones y fundamentos de las partes

4.1. Argumentos de los accionantes en contra de la LORHUAA

15. En su demanda, los accionantes manifiestan que la LORHUAA es inconstitucional por la forma. Así, describen que (i) el 23 de marzo de 2014, la presidenta de la Asamblea Nacional convocó a los representantes de las organizaciones indígenas, montubias y afroecuatorianas, a través de los diarios de mayor circulación del país a audiencias públicas provinciales como parte de la consulta prelegislativa sobre la LORHUAA y que (ii) entre el 5 de marzo y 1 de abril de 2014 las organizaciones habrían discutido temáticas referentes a la consulta en la Comisión de Soberanía Alimentaria.
16. Señalan que una garantía para la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones que afecten sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal, es el reconocimiento de su derecho a la consulta. Con este marco, advierten que “[d]ichos procesos deben respetar el sistema particular de consulta de cada pueblo o comunidad, para que pueda entenderse como un relacionamiento adecuado y efectivo con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados”.

17. Enfatizan que el Estado es el obligado a garantizar el derecho de consulta y participación en todas las fases de construcción de un proyecto normativo que pueda afectar el territorio sobre el cual se asientan las nacionalidades indígenas. En este sentido, precisó que dichos procesos *“deben realizarse 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, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes”*.
18. En tal sentido, consideran que el proceso de consulta prelegislativa de la LORHUAA es inconstitucional, puesto que (i) no se efectuó una consulta integral del texto normativo *“a sabiendas de que el agua es un recurso natural que, prominentemente se encuentra en territorios indígenas”*; (ii) no fue realizada de buena fe, pues ya existían pronunciamientos previos de autoridades públicas, en donde se evidenciaba el carácter de mera formalidad que le dieron al proceso; y, (iii) no fue culturalmente adecuada, *“pues no se consensuó el mecanismo de consulta con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, ni con sus 3 regionales, ECUARRUNARI de la sierra, CONFENIAE de la Amazonia y CONAICE de la Costa, autoridades y organizaciones representativas e históricas de los pueblos indígenas en el Ecuador. Por el contrario, el proceso de consulta únicamente fue consensuado al interior de la Asamblea Nacional sin participación externa”*.
19. Por otra parte, establecen que las disposiciones normativas contenidas en los artículos 1, 43, 45, 46, 47, 51, 53, 54 y 55 establecen un modelo centralista y homogeneizador de la administración y gestión del derecho al agua en el Ecuador. Esto pues, previo a la promulgación de la ley *“(…) el derecho a la libre determinación reconocido en el artículo 57 numeral 1 de la constitución, regía en el manejo comunitario del agua. En ese sentido, las Juntas de agua, eran autónomas y se regían por su derecho y normas propias”*. No obstante, las normas impugnadas tienen efectos regresivos pues *“[a]l haber gozado de un sistema autónomo de administración y gestión del agua, la nueva ley y el reglamento debían garantizar un desarrollo progresivo de ese derecho”*.
20. Asimismo, en relación a los artículos 98 de la LORHUAA y 72 de su reglamento, establecen que la posibilidad de constituir servidumbres en territorios ancestrales vulneraría directamente la inalienabilidad de la que gozan los territorios indígenas y sus recursos naturales.
21. Finalmente, establecen que los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 *“limitan desproporcionadamente la libre disposición del recurso hídrico en los territorios indígenas”* y que *“el Estado está promoviendo políticas centralistas, y monopolizantes del agua, y ha abierto la posibilidad de privatizar forzosamente las fuentes”*.

4.2. Argumentos de los accionantes en contra del reglamento a la LORHUAA

22. Los accionantes establecen que el reglamento a la LORHUAA *“es una medida normativa nueva, de naturaleza diferente a la de la Ley, por lo que era necesario*

realizar otra consulta prelegislativa. Esto no se realizó, por lo que la norma es inconstitucional por la forma”. En tal sentido, consideran que el reglamento a la LORHUAA es contrario al artículo 57 numeral 17 de la CRE, puesto que “para la expedición de este reglamento que afecta nuestros derechos colectivos (...) jamás se nos consultó soslayando este derecho irrenunciable y contraviniendo expresamente lo dispuesto en el art. 57, no. 17 lo cual a más de todo lo manifestado vuelve inconstitucional en su integridad todo el contenido del reglamento”.

- 23.** Asimismo, establecen que los artículos 6 y 44 del reglamento son incompatibles con el artículo 318 de la CRE puesto que *“las, empresas privadas (sic) entrar a suministrar el agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales. Con ello ya no será solo INTERAGUAS en Guayaquil sino se abre las anchas puertas para la privatización del agua en el Ecuador asumen el trabajo Comunitario colectivamente, utilizando conocimiento é instituciones milenarias como la minka para suministrar el agua y en esta cosmovivencia haber podido alcanzar, a través del agua, satisfacer otras necesidades básicas inspirados en el allí sumak kawsay. Con este reglamento las organizaciones gestoras del agua comunitaria serán desmanteladas, aniquiladas, y usurpadas por el gran leviatán, el estado convertido en monstruo devorador de la gestión comunitaria del agua, para entregar a los gobiernos municipales y parroquiales y como estas, de seguro además la inmensa mayoría (sic), no cuentan con recursos técnicos ni financieros pasarán al control de la empresa privada donde el agua será un gran negocio empresarial”.*
- 24.** De igual manera, alegan que el artículo 39 del reglamento profundiza *“más la persecución a la gestión comunitaria del agua cuando el art. 39 de dicho cuerpo normativo prescribe un sin número de requisitos a las organizaciones comunitarias para poder administrar el agua en sus territorios”* y que el 47 *“ordena regular y controlar la administración del agua en las comunidades, (sic) nos preguntamos y donde queda la libre determinación de las comunidades: se sacrifica la autonomía (...)”.*
- 25.** Finalmente, aluden a que el artículo 47 dispone que si no cumplen con un plan de mejoras *“en un plazo todo a discreción del Estado SENAGUA, viene la intervención del gobierno y estado; y suspender (sic) es decir descabeza al presidente y directivos de la junta de agua, luego modificaron los valores de las tarifas; luego viene la revocatoria de la autorización de uso y aprovechamiento (...) finalmente unilateralmente extinguen la personería jurídica”.*

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional del Ecuador

- 26.** El 30 de octubre de 2015, Mauro Andino, en calidad de procurador judicial de la ex presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, contestó la demanda defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.
- 27.** Sobre la inconstitucionalidad por la forma aduce que *“en el presente caso el legitimado activo, conforme lo dispone el numeral quinto, letras a) y b) del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional - LOGJCC -, debió*

sostener su demanda de manera fundamentada. Revisada la demanda no aparece que el impugnante motive de forma adecuada, con argumentos claros (sic) ciertos, específicos y pertinentes, las razones por las cuales considera que existe una incompatibilidad normativa”.

28. Realiza una explicación de que la Asamblea Nacional cumplió con las reglas establecidas en la Constitución de la República y, por lo tanto, no existe violación al procedimiento constitucional de aprobación de leyes. Adicionalmente, explica la cronología de la ley en cuestión, misma que detalla las diligencias realizadas dentro de la legislatura para socializar y publicitar el proyecto de ley.
29. Expresa que *“en cumplimiento de la sentencia No. 001-10-SIN-CC y de acuerdo con el procedimiento establecido por el Consejo de la Administración Legislativa, la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero”* habría llevado a cabo la consulta prelegislativa garantizada en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República. Asimismo, resalta que en el proceso de consulta prelegislativa participaron 1697 organizaciones representativas de titulares de derechos colectivos y que se incorporaron los textos en los que hubo consensos y se debatieron aquellos sobre los que hubo disenso, lo que demuestra que el proceso fue democrático.
30. Sobre los argumentos de inconstitucionalidad por el fondo, expresa que la única finalidad de la ley en cuestión es garantizar la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas geográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo ecológico y regular toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad del agua, y el equilibrio de los ecosistemas especialmente en las fuentes y zonas de recarga.
31. Agrega que no existe regresividad alguna y que, por el contrario, la ley que anteriormente regía *“era una ley arcaica, precaria donde los recursos hídricos estaban concentrados en manos de los agroindustriales y pocos comuneros”*.
32. Resalta el accionado que la ley genera condiciones equitativas y justas para el uso del recurso vital, además se prohíbe toda forma de privatización del agua ya que su gestión será pública y comunitaria, *“no se reconocerá ninguna forma de apropiación o de posesión individual o colectiva, cualquiera sea su estado, de tal manera que las inequidades hacia los sectores populares y rurales desaparecen”*.

4.4. Argumentos de la Presidencia de la República

33. El 28 de octubre de 2015, Alexis Mera Giler, entonces secretario jurídico de la Presidencia de la República del Ecuador, contestó la demanda negando la inconstitucionalidad del reglamento.
34. Expone que *“la CONAIE tuvo un rol protagónico en el proceso de discusión y socialización de la Ley (...) se convocaron a Audiencias Públicas Provinciales (sic) dentro procedimiento de consulta prelegislativa (...) en las que intervino la CONAIE”*.

En ese sentido, señala que la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo Agropecuario y Pesquero al momento de realizar la consulta prelegislativa *“recibió, por escrito y en audiencias públicas, una cantidad ingente de argumentos por parte de varios ciudadanos y organizaciones sociales titulares de derechos colectivos, entre ellos la CONAIE”*.

35. Sobre la necesidad de que el reglamento de la LORHUAA haya sido sometido a consulta prelegislativa, manifiesta que el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República prescribe que las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas tienen el derecho a ser consultados ante la adopción de medidas de carácter legislativo, las cuales deben entenderse como aquellas expedidas en el ámbito de sus competencias por la Asamblea Nacional, de manera tal que el Reglamento a la LORHUAA no adolece de vicios de forma.
36. Sostiene además que la Ley no *“genera excesivos requisitos para la constitución de juntas de agua potable”* ya que ello se regula reglamentariamente; que las servidumbres no privan la conservación del derecho de propiedad de los recursos naturales y que tal gravamen tampoco obstaculiza la conservación del derecho de propiedad del bien sobre la cual se impone, ni obstruye que las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas puedan continuar ejerciendo actividades propias de sus territorios, con las limitaciones impuestas por la Constitución y la ley; y, que los artículos 47, 51, 52 del Reglamento a la LORHUAA han sido reformados y que generan nuevas prescripciones que no ameritarían un control de constitucionalidad. En consecuencia, solicita que se rechace la demanda de inconstitucionalidad.

4.5. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

37. El 30 de octubre de 2015, Marcos Arteaga Valenzuela, en ese entonces director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado presentó la respectiva contestación defendiendo la constitucionalidad del articulado impugnado.
38. En lo principal manifiesta que: *“El accionante afirma que las disposiciones legales acusadas de inconstitucionales por la forma (...) no reunió las condiciones de ser una consulta integral del texto normativo, de buena fe y culturalmente adecuada. No obstante, existe una confusión conceptual por parte de los legitimados activos, pues equiparan la consulta prelegislativa con la consulta previa [más adelante alega] que, el artículo del Constitución que supuestamente infringe la Ley de Recursos Hídricos, el artículo 57-12, no se relaciona con el derecho a la propiedad de los territorios indígenas, como equivocadamente afirma el legitimado activo (...) Adicionalmente, la sola cita incoherente y aislada de doctrina y jurisprudencia no es suficiente para demostrar violaciones de derechos constitucionales”*.
39. De igual modo, indica que al contrastar las normas impugnadas con las disposiciones constitucionales alegadas como transgredidas, los argumentos de la demanda no demuestran cómo éstas violan la obligación contenida en el artículo 281.4 de la Constitución de la República, por lo que debe primar el principio *“in dubio pro*

legislature”. Finaliza, solicitando al Pleno de la Corte Constitucional que emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad.

V. Análisis constitucional

5.1. Control constitucional por la forma

40. Los accionantes han establecido que la LORHUAA y su reglamento son inconstitucionales por la forma, por cuanto la consulta prelegislativa efectuada no cumple los estándares constitucionales y es contraria a su reconocimiento constitucional en el artículo 57 numeral 17 de la CRE que impone su realización previo a la aprobación de normas que afecten derechos colectivos.
41. De ahí que, aunque esta Corte ha reconocido que la consulta prelegislativa es un derecho reconocido en la Constitución, procederá a examinar el presente problema jurídico como un asunto de forma conforme ha sido alegado por los accionantes².

5.1.1. Sobre la consulta prelegislativa en la LORHUAA

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

*“Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”*³.

43. Así, del texto constitucional se desprende que la consulta prelegislativa se realiza obligatoriamente antes de la adopción de una medida normativa que pueda afectar a las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad, siendo un derecho colectivo de dichas comunidades⁴.
44. En tal sentido, sobre la naturaleza de la consulta prelegislativa, la Corte Constitucional ha determinado que esta tiene una doble dimensión:

² Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que *“la falta de realización de consulta prelegislativa puede dar lugar a una inconstitucionalidad por la forma, en tanto constituye una omisión en el proceso legislativo; y a su vez a una inconstitucionalidad por el fondo, en tanto el contenido de las disposiciones de un acto normativo que han sido emitidas sin consulta vulnera el mencionado derecho constitucional”*. Corte Constitucional. Sentencia No. 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020, párr. 99 y Corte Constitucional. Sentencia No. 69-16-IN/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 51.

³ La obligación de efectuar una consulta prelegislativa tiene como origen los siguientes instrumentos internacionales de derechos humanos: (i) Convenio 169 de la OIT; y (ii) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (“**DNUDI**”).

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 69-16-IN/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 44; Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 20-12-IN/20, de 01 de julio de 2020, párr. 84.

- (i) Por un lado, la consulta prelegislativa constituye un **requisito de forma** previo a la expedición de medidas adoptadas en ejercicio de cualquier poder normativo en cuanto constituye una fase previa a su aprobación.
- (ii) Por otra parte, la consulta prelegislativa constituye un **derecho constitucional** reconocido por el artículo 57 numeral 17 de la CRE y en instrumentos internacionales como el artículo 6 numeral 1 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
45. Asimismo, este Organismo Constitucional ha establecido que el derecho a la consulta prelegislativa es mucho más extenso que una simple participación en procesos de difusión o audiencias públicas, en cuanto este tipo de mecanismos no constituyen un proceso de consulta prelegislativa adecuada a pueblos indígenas, sino simples audiencias a las que pudieran acudir como cualquier otro ciudadano⁵.
46. En la misma línea, tanto el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas como los órganos de control normativo de la OIT, han resaltado que simples trámites de audiencia o de información no constituyen una adecuada consulta a la luz de los estándares internacionales. De hecho, los órganos de control normativo de la OIT expresamente han determinado que *“una reunión de mera información no se puede considerar de conformidad con lo dispuesto en el Convenio”*, particularmente a la vista del establecimiento de un *“diálogo genuino entre ambas (sic) partes signadas por comunicación y entendimiento, mutuo respeto y buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común”*⁶.
47. En el caso concreto, de la revisión de la documentación que consta en el expediente se observa que la Asamblea Nacional del Ecuador realizó una consulta prelegislativa⁷ en la que constan las siguientes actuaciones:
48. Previo a la consulta, la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero de la Asamblea Nacional, definió los temas sustantivos a ser consultados durante la fase de preparación, mismos que fueron aprobados por el Consejo de Administración Legislativa el 31 de julio de 2012.
49. Así, la Asamblea Nacional delimitó los siguientes temas a consultar:
- 1) Tradiciones ancestrales, lugares rituales y sagrados (Artículos 24, 41, 43, 44, 88, 170 literales c) y l) del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos).

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020, párrs. 107-108.

⁶ Ibid.

⁷ Informe final de resultados de la consulta prelegislativa del proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua.

- 2) Gestión y manejo ancestral del agua (Artículos 17, 23 al 33, 35, 37, 38 lit. b), 40, 56 al 63, 66, 68, 69, 101, 112, 117, 159, 163 del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos).
 - 3) Uso, usufructo y administración (Artículos 6 y 8 inc. Primer; 26, 27, 67, 86, 93, 137, 176 y 178 del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos).
 - 4) Derecho propio o consuetudinario (Artículos 38, 42, 150, 151, 152, 179, 205, 206 y 207 del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos).
 - 5) Participación y representación en los organismos oficiales (Artículos 12 lit. d), 58, 61, 78, 175, 225, 226, 231, 233 y 234 del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos).
50. Posteriormente, en la fase de convocatoria pública e inscripción, el 14 de septiembre de 2012, *“a través de los medios de comunicación”*, la Presidencia de la Asamblea convocó a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades *“a participar en la consulta e inscribirse”*.
51. La consulta prelegislativa, en estricto sentido, *“se inició formalmente el 5 de marzo y concluyó el 1 de abril de 2013”*. En tal sentido, la Asamblea Nacional entregó formularios y actas que debían ser llenados por las organizaciones correspondientes con posterioridad a *“la discusión interna en los diferentes niveles de organización (...) de acuerdo a sus procedimientos internos de deliberación y toma de decisiones”*.
52. Posteriormente, la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero de la Asamblea Nacional *“realizó la compilación de resultados provinciales; luego de lo cual la Presidencia de la Asamblea actual, el 20 de marzo de 2014, convocó a los representantes de las organizaciones de segundo grado de los titulares de derechos colectivos, (no más de 3 por cada entidad) a las audiencias públicas provinciales, con la finalidad de socializar los resultados obtenidos e identificar los consensos y disensos a ser propuestos como aporte provincial a la mesa de diálogo nacional”*. Las audiencias públicas provinciales se realizaron desde el 26 de marzo al 15 de abril de 2014 y se llevó a cabo una mesa de diálogo nacional para discutir los resultados de la consulta prelegislativa el 9 de mayo de 2014.
53. Ahora bien, en virtud de que en el presente caso, previo a la expedición de la LORHUUA, se evidencia que efectivamente se llevó a cabo una consulta prelegislativa, corresponde verificar si la materialización de la consulta se ajustó a los parámetros mínimos establecidos por este Organismo y contenidos en instrumentos internacionales.

La delimitación exclusiva por parte de la Asamblea Nacional de los temas a ser consultados:

54. Los accionantes sostienen que la LORHUUA es inconstitucional, puesto que no existió una consulta integral del texto normativo *“a sabiendas de que el agua es un recurso natural que, prominentemente se encuentra en territorios indígenas”*. De igual manera, mencionan que se debe garantizar la participación en todas las fases de construcción de un proyecto normativo que pueda afectar el territorio sobre el cual se asientan las

nacionalidades indígenas. En este sentido, precisaron que dichos procesos “*deben realizarse 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, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes*”.

- 55.** Así, durante la audiencia pública, los accionantes establecieron que “*los estándares internacionales establecen que la consulta debe ser diseñada en consulta con los dirigentes legítimos de las comunidades (...) habría sido importante que se discuta precisamente con la dirigencia de la CONAIE o por lo menos de las 3 regionales indígenas del país o directamente con los representantes de los 15 pueblos y nacionalidades del país en donde se podía desarrollar precisamente si es que, por cuestiones operativas, era mejor discutir toda la ley o si se debía discutir por partes. Esta decisión fue totalmente arbitraria por parte del legislativo, quien decidió que existían solamente algunos temas que atentarían o pondrían en riesgo los derechos de los pueblos indígenas y solo les consultó sobre este punto*”.
- 56.** Al respecto, como ha quedado anotado, de la revisión del proceso de consulta prelegislativa se verifica que la delimitación de los temas a ser consultados -por la posible afectación de los derechos colectivos de las comunidades indígenas- fue realizado de forma exclusiva por la Asamblea Nacional a través de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero y el Consejo de Administración Legislativa, sin ningún tipo de participación por parte de las comunidades indígenas afectadas.
- 57.** En decisiones anteriores, esta Corte Constitucional ha enfatizado en la importancia de las opiniones de los pueblos indígenas para efectos de determinar si una medida legislativa les afecta directamente:

“la Corte considera indispensable señalar que para determinar si una medida legislativa o 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”⁸.

- 58.** 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 legislativa 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

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-15-IA/20, 11 de noviembre de 2020, párr. 102.

*pueblos indígenas pueden poner de manifiesto posibles perjuicios que no sean evidentes para el Estado*⁹.

- 59.** De ahí que, a consideración de esta Corte, la opinión de las comunidades indígenas no es únicamente relevante al momento en que estas participan en la consulta prelegislativa, sino que su criterio debe ser tomado en consideración durante todas las etapas de la consulta prelegislativa, incluida su preparación¹⁰. En tal sentido, la declaración de las comunidades indígenas precisamente permite delimitar las medidas legislativas que, por su potencialidad de afectar sus derechos colectivos, deben ser consultadas.
- 60.** De otro modo, la delimitación exclusiva por parte de la Asamblea Nacional de los temas y medidas legislativas que podrían repercutir en los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas excluye a los afectados de la misma y es incompatible con el fundamento de la consulta, pues podría no abarcar otros posibles perjuicios o afectaciones que no pueden ser percibidos por el Estado y otros individuos de la sociedad ajenos a las comunidades.
- 61.** Si bien la anterior conformación de este Organismo Constitucional en la sentencia No. 001-10-SIN-CC estableció que corresponde a la Asamblea Nacional determinar *“mediante acto administrativo, la agenda de consulta con identificación de los temas sustantivos a ser consultados”*¹¹, esto no implica que el órgano legislativo no deba garantizar la participación de los representantes de los pueblos y nacionalidades indígenas en la construcción de sus temarios. En tal sentido, a fin de garantizar su derecho a participar en los asuntos de interés público y a la consulta prelegislativa reconocidos en los artículos 61 numeral 2 y 57 numeral 17 de la CRE, la Asamblea Nacional debe tomar en consideración la opinión de los representantes de los pueblos y nacionalidades indígenas en la delimitación de los temas que por sus posibles afectaciones deben ser consultados.

⁹ 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.

¹⁰ En relación al derecho a la consulta previa, libre e informada, la Corte IDH ha determinado que *“estos procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse 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, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes”*. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones, 2012, párr. 167.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-10-SIN-CC, página 41. En la misma línea, el actual artículo 109.9 de la LOFL, incorporado mediante reforma de 10 de noviembre de 2020, determina que *“dentro del término de cinco días siguientes a la decisión del Pleno de la Asamblea Nacional sobre la procedencia de la consulta prelegislativa, la comisión especializada permanente u ocasional, responsable del tratamiento del proyecto de ley, entregará al Presidente o a la Presidenta de la Asamblea Nacional, los temas sustantivos, debidamente fundamentados, por ser sometidos al mecanismo de consulta prelegislativa. Estos temas serán aprobados por el Consejo de Administración Legislativa, a fin de proceder a la inmediata convocatoria a la consulta prelegislativa. Para la realización de la consulta prelegislativa, la comisión especializada permanente u ocasional y el Consejo Nacional Electoral utilizarán los formularios que serán aprobados por el Consejo de Administración Legislativa”*.

62. Además, debe tomarse en consideración que en este caso, previo a la delimitación de los temas efectuada por la Asamblea Nacional (julio de 2012), la Corte IDH ya determinó *“los procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse 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, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes”*¹².
63. Como ha quedado anotado, la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero de la Asamblea Nacional y el Consejo de Administración Legislativa delimitaron de forma exclusiva los temas de la consulta, sin ninguna participación de las comunidades indígenas. Más aun, de la revisión del informe final de resultados del proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, no se evidencia cuáles fueron los criterios utilizados por el órgano legislativo para la selección de los temas y artículos que iban a ser consultados por su potencialidad de afectar los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas.
64. En consecuencia, al no haberse acreditado ningún tipo de participación de los dirigentes de los pueblos indígenas en la demarcación efectuada por la Asamblea Nacional de los temas que debían ser consultados y al no haberse fundamentado la exclusión de ciertos temas de discusión, esta Corte considera que la aprobación de la LORHUAA es contraria a los estándares constitucionales antes mencionados.

La participación en la consulta prelegislativa

65. Los accionantes sostienen que la consulta no fue realizada de buena fe con la intención de arribar a acuerdos, no fue culturalmente adecuada puesto que no fue traducida integralmente y que existieron distintos problemas de participación por parte de las comunidades indígenas, pues aunque se inscribieron 1500 comunidades, al final únicamente se entregaron actas respecto de 900 comunidades.
66. Al respecto, cabe mencionar que conforme a la Corte IDH la consulta a pueblos indígenas se inserta como parte integrante del derecho de participación en los asuntos públicos, en relación con el artículo 23 de la CADH¹³. Por su parte, la Constitución reconoce en su artículo 95 de manera general el derecho de participación y ordena que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participen de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se

¹² Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 167.

¹³ Conforme a la Corte IDH, la consulta *“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.

orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación¹⁴ de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

67. De ahí que en virtud de que la consulta prelegislativa además de constituir un derecho colectivo se relaciona con la participación en los asuntos públicos, el Estado debe procurar que esta alcance un alto grado de participación por parte de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a través de mecanismos interculturalmente adecuados que garanticen la participación de quienes pueden resultar afectados por la medida legislativa.
68. Así, la CIDH ha establecido que la consulta y su proceso de obtención del consentimiento 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*”¹⁵. De igual manera, 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 particular cuando dichas decisiones conllevan la extinción de los derechos sobre los territorios ancestrales*”¹⁶.
69. Es por ello que corresponde examinar si en la LORHUA existió un adecuado proceso de participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
70. De la revisión del informe final de resultados se verifica que el 14 de septiembre de 2012, “*a través de los medios de comunicación*”, la Presidencia de la Asamblea convocó a las “*comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo*

¹⁴ La Carta Democrática Interamericana establece que son “elementos esenciales de la democracia representativa “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad” y “es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”, por lo cual “la eliminación de toda forma de discriminación [...] y de las diversas formas de intolerancia [...] contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”. Por su parte, el Principio 22 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, establece que las poblaciones indígenas y sus comunidades [...] desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sustentable.

¹⁵ CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 142

¹⁶ 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.

afroecuatoriano y pueblo montubio y a las organizaciones de los titulares de derechos colectivos, vinculados a los temas sustantivos a ser consultados, a participar en la consulta e inscribirse cumpliendo los requisitos y en los plazos determinados”.

71. En este punto es importante mencionar que el llamado a través de los medios de comunicación, aun cuando puede ser eficiente, no es el único mecanismo para convocar a la ciudadanía, especialmente para el caso de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que no necesariamente tienen acceso a ellos o cuyo contenido no se transmite en su idioma. Es importante utilizar mecanismos con una visión intercultural que permitan llegar a todos los estratos y sectores de la sociedad. Así, el uso de medios comunitarios, invitaciones a través de organizaciones sociales y líderes comunitarios o convocatorias presenciales -en su respectivo idioma o con la traducción o interpretación que corresponda- constituyen medios que contribuyen a efectuar amplias convocatorias que permitan el acceso real de la población a la participación.
72. En todo caso, del análisis del expediente se evidencia que en esta fase se registraron *“1494 organizaciones de primer grado, 64 organizaciones de segundo grado; y, 12 organizaciones de tercer grado”*, entre las cuales asistieron a las audiencias públicas provinciales realizadas en veintidós provincias *“ciento quince (115) organizaciones de segundo grado representativas de titulares de derechos colectivos, de las cuales setenta y cuatro (74) organizaciones estaban previamente inscritas y cuarenta y una (41) organizaciones que se registraron en el mismo acto de las audiencias”* y en la mesa de diálogo nacional participaron *“dieciocho (18) organizaciones nacionales de un total de veinte (20) inscritas, representativas de titulares de derechos colectivos, entre organizaciones de nacionalidades indígenas, pueblos montubios y afroecuatorianos”*. Por lo que, la gran confluencia de organizaciones participantes, dan cuenta de que en la elaboración de la LORHUAA existió la participación de distintas organizaciones.
73. Ahora bien, llama la atención de esta Corte lo sostenido por los accionantes durante la audiencia de la presente causa respecto a que en el proceso de consulta prelegislativa participaron personas y asociaciones *“que nada tienen que ver con la organización de los pueblos indígenas, y claro esto sumaba números y luego la Asamblea Nacional presentó reportes en donde hay un altísimo número de consenso, pero cuando analizamos quiénes acudieron a estas reuniones eran personas de la más variada índole que de alguna manera hacía que se perdiesen las voces de las personas que sí representaban a organizaciones de pueblos y nacionalidades indígenas”*.
74. En tal sentido, de la revisión de los informes e información del proceso de consulta prelegislativa de la LORHUAA que ha sido presentada por la Asamblea Nacional efectivamente se desprende que en la recopilación de los resultados de consensos y disensos no existió una diferenciación sobre las organizaciones participantes que permita evidenciar y determinar las preocupaciones de los distintos pueblos y nacionalidades indígenas en torno a las disposiciones que afectan sus tradiciones ancestrales, lugares rituales y sagrados; gestión y manejo ancestral; uso, usufructo y administración del agua; derecho propio o consuetudinario; y, participación y

representación en los organismos oficiales, lo cual provoca que estas no hayan podido ser debidamente consideradas por parte del órgano legislativo¹⁷.

75. Por lo anotado, para esta Magistratura Constitucional es fundamental que los órganos consultantes garanticen y se cercioren de la participación efectiva de los representantes legítimos de las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades, pues sin su participación la consulta carece de eficacia¹⁸. Así, es de importancia que el órgano consultante realice una diferenciación adecuada entre las representaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas y otras personas y organizaciones que no son sujetos de consulta para garantizar que sus resultados de consensos y disensos sean fidedignos y recopilados de buena fe.
76. Al respecto, debe recordarse que, conforme a los estándares internacionales, el órgano que adopta la medida normativa que afecte los intereses de los pueblos indígenas tiene el deber de analizar debidamente sus preocupaciones y tener la flexibilidad suficiente para modificar el proyecto inicial sobre la base de los resultados de la consulta. En caso contrario, si el acomodo del proyecto no resulta posible “*por motivos objetivos, razonables y proporcionales a un interés legítimo en una sociedad democrática*”¹⁹, el sujeto consultante debe exteriorizar y argumentar, de forma razonada, cuáles son dichos motivos.
77. De ahí que, a consideración de esta Corte, la falta de una recopilación adecuada y diferenciada de los resultados de la consulta imposibilita que el órgano legislativo pueda conocer las preocupaciones específicas de las comunidades indígenas y sobre la base de ellas modificar el proyecto normativo o adoptar decisiones razonadas sobre los motivos legítimos que imposibilitan incorporar sus resultados con posterioridad a la consulta.
78. Por otra parte, en cuanto a que la consulta no fue interculturalmente adecuada, esta Corte observa que conforme a la documentación enviada por la Asamblea Nacional “*la publicación de los temas a ser consultados se realizó también en los idiomas de relación intercultural*”²⁰. No obstante, en virtud de que conforme se estableció en la sección anterior, la Asamblea Nacional realizó una delimitación exclusiva de los temas de consulta sin la participación de las comunidades y fueron estos los aspectos traducidos a los idiomas de relación intercultural, esta Corte considera que la misma no fue culturalmente adecuada.

¹⁷ De hecho, por ejemplo, en un amicus curiae de 16 de diciembre de 2021 se recoge que “representantes indígenas cuestionaron a algunas organizaciones de no tener relación con la gestión comunitaria del agua”.

¹⁸ Al respecto, la sentencia No. 001-10-SIN-CC señaló que “el resultado de la consulta estará suscrito por los representantes legítimos de las entidades consultadas, sin desmedro de que se adjunten listados de participantes en el proceso de deliberación interna, de conformidad con sus costumbres, tradiciones y procedimientos propios”.

¹⁹ 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. *Ibid.* Párr. 325.

²⁰ Expediente constitucional, fj. 200.

79. Finalmente, los accionantes han alegado que la consulta prelegislativa fue efectuada de manera muy rápida y las audiencias provinciales fueron realizadas en las capitales de provincia, lo cual tuvo repercusiones en términos de participación, pues en ella participaban las personas que vivían en los cascos urbanos y que no pertenecían a las comunidades. En tal sentido, ***“la convocatoria (sic) se efectuó a 1494 asociaciones de primer grado, 64 de segundo grado y 12 organizaciones nacionales; de 6000 comunidades, se inscribieron 1500, de esta cantidad solo 930 lograron responder a la consulta en un plazo de veinte días que no respeta los procedimientos comunitarios para la toma de decisiones”***.
80. Al respecto, es preciso mencionar que la sentencia No. 001-10-SIN-CC estableció un plazo de duración de veinte días para la etapa de consulta una vez cerradas las inscripciones. Así, la sentencia No. 001-10-SIN-CC estableció:

“En veinte días laborables, a partir de la fecha de cierre de las inscripciones, las oficinas de consulta receptorán los documentos de la consulta debidamente sellados. En estos, a más de la papeleta oficial de resultados, se podrá adjuntar el listado de participantes en los procesos de deliberación interna de las entidades consultadas, así como las respectivas actas de reuniones o asambleas comunitarias. La discusión interna en los distintos niveles de organización de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que participen, se realizará en base a sus costumbres, tradiciones y procedimientos internos de deliberación y toma de decisiones, sin que ninguna instancia ajena a éstas intervenga en el proceso interno. No obstante, las entidades participantes de la consulta podrán recabar opiniones técnicas y especializadas, si así lo requieren”²¹.

81. Es por ello que, en el presente caso, se observa que el plazo de duración de la consulta fue realizado de conformidad a la sentencia No. 001-10-SIN-CC.
82. No obstante, más allá del cumplimiento formal de los plazos y el listado de participantes, esta Corte encuentra que no se cumple con los estándares constitucionales e internacionales sobre consulta prelegislativa al no existir una recopilación adecuada y diferenciada de los resultados de la consulta.
83. En consecuencia, de todo lo expuesto, esta Corte encuentra que la LORHUAA es inconstitucional por la forma pues la realización de la consulta prelegislativa no ha garantizado su finalidad de que se escuche la opinión de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, que estos participen en los asuntos públicos que les afectan y dado que tampoco fue culturalmente adecuada.²² En virtud de ello, una vez verificada la inconstitucionalidad ya no corresponde entrar a analizar los cargos planteados por el fondo.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-10-SIN-CC, página 42.

²² En tal sentido, el artículo 76 numeral 7 de la LOGJCC establece que “El desconocimiento o vulneración de las reglas formales y procedimentales en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla”.

5.1.2. Sobre la consulta prelegislativa del reglamento a la LORHUUA

84. Los accionantes establecen que el reglamento a la LORHUUA es inconstitucional puesto que *“es una medida normativa nueva, de naturaleza diferente a la de la Ley, por lo que era necesario realizar otra consulta prelegislativa. Esto no se realizó, por lo que la norma es inconstitucional por la forma”*.
85. Por su parte, la Presidencia de la República alegó que no correspondía efectuar una consulta prelegislativa en función de que el presidente tiene la atribución constitucional de reglamentar las leyes y que el alcance del artículo 57 numeral 17 de la CRE vincula únicamente a realizar la consulta respecto a las normas de carácter legislativo emitidos por la Asamblea Nacional.
86. Al respecto, en decisiones anteriores, esta Corte ya ha establecido que el artículo 57 numeral 17 de la CRE, en sintonía con los instrumentos internacionales de derechos humanos antes citados que forman parte del bloque de constitucionalidad, debe ser interpretado en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos constitucionales y que, por lo tanto, este es aplicable a cualquier acto emitido en ejercicio del poder normativo que tenga la potencialidad de afectar a los pueblos y nacionalidades indígenas:

*“dicho criterio referido en la sentencia No. 001-10-SINCC, contiene una restricción ilegítima de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. En primer lugar, porque no contempla la interpretación del artículo 57 numeral 17 de la Constitución que resulta más favorable para la plena vigencia de derechos (...). Con respecto al primer punto, si bien es posible entender al término “medidas legislativas” como medidas adoptadas exclusivamente por la Asamblea Nacional, como órgano connatural a la potestad legislativa, también es posible interpretarlo, de manera general, como medidas adoptadas en ejercicio de la potestad normativa, en tanto esta interpretación resulta más favorable para la plena vigencia de los derechos. A juicio de esta Corte, es necesario reconocer que los órganos con potestad normativa –además de la Asamblea Nacional– podrían llegar a expedir medidas normativas que afecten o tengan un impacto en los derechos colectivos de los pueblos y comunidades referidas” (énfasis añadido)*²³.

87. Asimismo, junto al reconocimiento constitucional del derecho a la consulta prelegislativa, los instrumentos internacionales establecen que este debe ser realizado ante cualquier acto que sea susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas y contiene medidas normativas que inciden directamente en los derechos colectivos de las comunidades indígenas, con independencia de si se trata de un acto normativo de naturaleza legislativa o administrativa. En tal sentido, el artículo 6 numeral 1 del Convenio No. 169 de la OIT determina:

²³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020, párr. 87.

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

88. De igual manera, el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece:

*“[l]os 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”.*

89. De ahí que, en definitiva, la Asamblea Nacional no es el único órgano que tiene el deber de consultar a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas sobre las distintas medidas normativas que tengan la potencialidad de afectar sus derechos, sino que este se extiende a cualquier órgano con potestad normativa como el presidente de la República siempre que la medida tenga la potencialidad de afectar a los pueblos y nacionalidades indígenas.
90. Así, a criterio de esta Corte, para efectos de garantizar el derecho a la consulta prelegislativa de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas resulta indistinto si la norma a consultar constituye una expresión de la voluntad general (ley) o de la voluntad de un órgano administrativo (reglamento), pues lo determinante es si esta, más allá de su naturaleza, tiene la potencialidad de afectar los derechos colectivos de las comunidades indígenas. Por lo que, si el reglamento impugnado contiene medidas normativas que inciden directamente en los pueblos y nacionalidades indígenas correspondía su consulta.
91. En sus distintos escritos e intervenciones, la Presidencia de la República ha establecido que el reglamento a la LORHUAA se trata de un reglamento expedido conforme al artículo 147 numeral 13 de la CRE para regular la aplicación de una ley que ya ha sido consultada, por lo que no corresponde realizar una nueva consulta sobre estos asuntos. Sin embargo, precisamente porque los reglamentos subordinados -como el del presente caso- complementan y desarrollan de manera concreta y específica medidas normativas que podrían repercutir en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, es todavía más necesario que se tome en consideración su opinión previo a la expedición de la norma.
92. En tal sentido, para el trámite legislativo de la LORHUAA, la Asamblea Nacional determinó que, por ejemplo, las normas del proyecto de ley orientadas a la regulación de la gestión comunitaria del agua, el registro de las prácticas ancestrales y sobre las servidumbres eran temas que necesitaban ser consultados. Por su parte, el reglamento a la LORHUAA contiene disposiciones sobre los mismos temas de la LORHUAA, pero el contenido de estas normas en su concretización y desarrollo no ha sido consultada a los pueblos y nacionalidades indígenas. Así, por ejemplo, el artículo 54 de la LORHUAA que fue consultado reconoce la gestión comunitaria del agua, mientras que

el artículo 39 del reglamento que no ha sido materia de consulta determina los requisitos que debe contener la solicitud de autorización de prestación de servicio de agua para ser considerada.

93. En consecuencia, de la revisión integral del reglamento se desprende que este desarrolla y concreta disposiciones alusivas a los mismos temas que fueron consultados para la ley y que no ha existido ninguna consulta prelegislativa previo a su expedición, por lo que el reglamento a la LORHUAA es inconstitucional al contravenir el artículo 57 numeral 17 de la CRE y al artículo 6 numeral 1 del Convenio 169 de la OIT.

5.2. Efectos de la sentencia

94. En el presente caso, en virtud de la deficiente realización de la consulta prelegislativa en el caso de la LORHUAA y su falta de realización en el caso del reglamento LORHUAA, corresponde su declaratoria de inconstitucionalidad y el consecuente establecimiento de los efectos de la presente decisión.
95. En cuanto a los efectos en el tiempo, la presente decisión tendrá efectos hacia el futuro de conformidad al artículo 95 de la LOGJCC.
96. La regla general en materia de control constitucional es que la declaratoria de inconstitucionalidad tenga efectos inmediatos. Sin embargo, la LOGJCC permite que en determinados casos, la Corte Constitucional difiera los efectos de la declaratoria (*vacatio sententiae*) cuando la inconstitucionalidad sea susceptible de producir un vacío normativo que afecte la plena vigencia de los derechos o produzca graves daños.
97. En el presente caso, es claro que la inmediata inconstitucionalidad de toda la LORHUAA y su reglamento provocaría un gran vacío normativo sobre la regulación del agua en el Ecuador y las condiciones para su uso y aprovechamiento. Por lo que, en este caso, resulta imprescindible diferir los efectos de la presente sentencia para que la Asamblea Nacional y la presidencia de la República tengan el tiempo necesario para tramitar una nueva normativa en la que se realice una consulta prelegislativa adecuada en el que participen los pueblos indígenas desde las primeras etapas del proceso de consulta. Para ello, esta Corte determina que pese a la inconstitucionalidad formal de la LORHUAA y su reglamento, conforme al artículo 95 de la LOGJCC, estas permanecerán vigentes hasta la aprobación de una nueva ley de recursos hídricos. En consecuencia, en el plazo de 12 meses contados desde la publicación de esta sentencia en el Registro Oficial, el Presidente de la República elaborará y presentará un proyecto de ley que deberá ser enviado a la Asamblea Nacional para que esta lo tramite de conformidad con lo prescrito en la Constitución y respetando los criterios jurisprudenciales y estándares internacionales sobre la consulta prelegislativa.
98. Además, si el presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales, considera necesario expedir un nuevo reglamento a la nueva ley deberá obligatoriamente realizar una consulta prelegislativa conforme los criterios expuestos en esta decisión y en los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables.

- 99.** Tomando en consideración que a través de la sentencia No. 69-16-IN/21 de 20 de octubre de 2021, se declaró inconstitucional el Instructivo para la conformación, legalización, y disolución de Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento Regional, Juntas de Segundo y Tercer Grado y de Juntas de Riego y/o Drenaje de Primero, Segundo y Tercer Grado 2016 y que se dispuso al Ministerio del Ambiente y Agua el plazo de un año para la elaboración de un nuevo instructivo, este Organismo estima imprescindible conminar que las autoridades obligadas en ambas causas (presidente de la República, Asamblea Nacional y Ministerio de Ambiente y Agua) agoten los diálogos necesarios tendientes a coordinar la elaboración de sus respectivas normativas con miras a lograr una producción normativa coherente y armónica.
- 100.** Finalmente, mientras los cuerpos normativos subsistan su contenido debe interpretarse con estricto apego a los derechos constitucionales y de la manera más favorable a la plena vigencia de derechos. Esta Corte enfatiza que para la elaboración de las correspondientes consultas prelegislativas, los órganos con potestad normativa deben aplicar los estándares establecidos en la presente sentencia, en conjunto con lo que determina la Constitución, la ley y los instrumentos internacionales, a fin de no volver a incurrir en los vicios identificados en la presente decisión.

VI. Decisión

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

1. Declarar la inconstitucionalidad por la forma de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua y su Reglamento.
2. A fin de evitar un vacío normativo grave ambas normas permanecerán vigentes hasta la aprobación de una nueva ley de recursos hídricos. En consecuencia, en el plazo de 12 meses contados desde la publicación de esta sentencia en el Registro Oficial el Presidente de la República elaborará y presentará un proyecto de ley que deberá ser enviado a la Asamblea Nacional para que esta lo tramite de conformidad con lo prescrito en la Constitución y respetando los criterios jurisprudenciales y estándares internacionales sobre la consulta prelegislativa.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.01.28
09:07:36 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

SENTENCIA N° 45-15-IN/22 y acumulado**VOTO SALVADO****Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y los magistrados que votaron a favor de la sentencia N° 45-15-IN/22 y acumulado, dentro de las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas en contra de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (“**LORHUAA**”) y su Reglamento; nos permitimos disentir con el voto de mayoría y para el efecto formulamos los siguientes razonamientos:
2. Como un primer punto, es menester precisar que no compartimos con el análisis realizado en el fallo objeto de disidencia, por lo que hemos estimado pertinente desarrollar una argumentación en la que se abordarán los problemas jurídicos expuestos en las demandas; de modo que, al igual que en el voto de mayoría (con respecto al control constitucional formal) nuestras consideraciones se esgrimirán de manera general para ambos casos acumulados, efectuando algunas puntualizaciones en relación al caso N° 45-15-IN, por ser el que en mayor medida permite expresar algunos criterios adicionales que consideramos relevantes para el caso en ciernes.
3. En ese sentido, se formulan los siguientes problemas jurídicos:
 - a) ¿La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua deviene en inconstitucional por la forma?
 - b) ¿El Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua deviene en inconstitucional por la forma?

Resolución del primer problema jurídico: ¿La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua deviene en inconstitucional por la forma?

4. El artículo 114 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) expresa que para el control formal de constitucionalidad de las disposiciones legales de origen parlamentario se deberá tener en cuenta los principios y reglas previstos en la Constitución de la República (“**CRE**”) y la ley que regula la Función Legislativa (“**LOFL**”), así como el cumplimiento de los principios de publicidad y unidad de materia.
5. De este precepto jurídico se extrae que el control constitucional por razones de forma se constriñe a la confrontación de dos posibles vicios, a saber: **i)** la inobservancia de las prescripciones de la CRE y la LOFL, en lo que respecta al proceso de formación de la norma; y, **ii)** la comprobación de que en la norma impugnada se hayan garantizado los principios de publicidad y unidad de materia.

6. Dentro del caso *in examine*, se colige que los cargos formulados por los accionantes se dirigen a atacar el primero de los presupuestos referidos en el párrafo *ut supra*, concretamente, la inobservancia de disposiciones constitucionales relativas al proceso de producción legislativa de la LORHUAA. En ese sentido, alegan la errónea aplicación de los estándares de la consulta prelegislativa, consagrada en el artículo 57 numeral 17 de la CRE, que dispone:

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

(...) 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.

7. De manera que le corresponde a la Corte Constitucional contrastar que en el procedimiento de consulta prelegislativa se haya garantizado a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pleno ejercicio del derecho a ser consultados respecto de cualquier medida de carácter legislativa que pudiese afectar sus derechos colectivos. Para tales efectos será necesario enfatizar que esta labor jurisdiccional no se limita únicamente a evidenciar que se haya cumplido con un proceso formal de consulta, sino que dicho mecanismo de participación sea acorde a los fines que persigue esta figura constitucional.
8. Es por ello, que cabe resaltar que los aspectos relacionados a la consulta prelegislativa comportan cuestiones de procedimiento (entendido como el conjunto de acciones tendientes a promover y asegurar la participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en el trámite de creación de una ley que pudiese afectar sus derechos colectivos), cuyo quebrantamiento u omisión afectan al proceso de promulgación de la ley; sin que por tales razones, su control constitucional se deba reducir a una simple y llana verificación de requisitos puramente formales, sino que por el contrario obliga a un estudio sustancial de las formas empleadas en el proceso de construcción de la norma.
9. En la especie, se acusa la inconstitucionalidad formal de la LORHUAA, bajo el argumento de que no hubo un proceso de consulta integral del texto normativo; es decir, que no se habrían consultado todos y cada uno de los artículos del proyecto de ley, ante lo cual, resulta imperativo comprender el alcance de la institución jurídica de la consulta prelegislativa.
10. El artículo 57.17 de la CRE, señala con meridiana claridad que la consulta prelegislativa (en lo sucesivo “consulta”) se debe realizar **antes** de la adopción de una **medida legislativa** que pueda **afectar derechos colectivos**; de forma que su alcance se encuentra taxativamente circunscrito a la posible afectación de derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (en adelante “comunidades indígenas”); de modo, que su conveniencia está orientada para aquellos

eventos en los que se advierta que determinados **enunciados normativos** pudiesen menoscabar, perjudicar, alterar, gravar o influir negativamente en los derechos de las comunidades indígenas (mas no a todo el articulado de un proyecto de ley, en razón de que pueden existir disposiciones jurídicas que no se relación en lo absoluto con el espectro de protección o interés general de dichos grupos titulares de derechos colectivos, por lo que resultaría infructuoso consultarles sobre aquello).

11. En ese orden de ideas resulta importante precisar que la LORHUAA tiene como objeto *“garantizar el derecho humano al agua así como regular y controlar la autorización, gestión, preservación, conservación, restauración, de los recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua, la gestión integral y su recuperación, en sus distintas fases, formas y estados físicos, a fin de garantizar el sumak kawsay o buen vivir y los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución”*¹. Por ende, su ámbito de aplicación es muy amplio², encontrándose dirigido a normar una serie de situaciones fácticas, jurídicas, administrativas y organizacionales que son propias de un marco legislativo general³ y sobre los cuales no se materializan los derechos de las comunidades indígenas reconocidos en el artículo 57 de la CRE⁴.

¹ Artículo 3 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.

² Ibid. Artículo 2: *“La presente Ley Orgánica regirá en todo el territorio nacional, quedando sujetos a sus normas las personas, nacionales o extranjeras que se encuentren en él”*.

³ Verbigracia: la determinación de las clases de obras o infraestructura hidráulica (art. 11); creación y conformación de la Agencia de Regulación y Control del Agua (arts. 17, 21, 22 y 23); trasvases (art. 31); modalidades de aprovechamiento productivo (art. 95); causales de suspensión o reversión de permisos (art. 128); construcción de infraestructura para el aprovechamiento productivo del agua (art. 132); tarifas por servicios públicos básicos (art. 139); jurisdicción coactiva (art. 147) tipificación de infracciones administrativas (art. 151); determinación de multas (art. 162), etc.

⁴ Constitución de la República del Ecuador: *“Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social. 2. No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural. 3. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación. 4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos. 5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita. 6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. 8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad. 9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral. 10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes. 11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales. 12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los*

- 12.** De lo reseñado en el pie de página N° 3, se puede apreciar que la norma impugnada regula aspectos de diversa índole y no solamente aquellos relacionados con el ejercicio de los derechos colectivos de las comunidades indígenas, por lo cual, resulta inapropiado que se exija como un riguroso parámetro de control formal que se haya sometido la integralidad del proyecto de ley a la consulta prelegislativa; sostener lo contrario, significaría generar una suerte de disminución a las competencias privativas de la Asamblea Nacional (órgano responsable planificar, delimitar, implementar y procesar la consulta) y una clara afectación al principio de libertad de configuración legislativa (ya que se estaría obligando a generar debates fuera del seno parlamentario sobre todo el texto normativo y no específicamente respecto de los derechos colectivos de las comunidades indígenas, condicionado la facultad constitucional y legal del legislador de diseñar técnica y jurídicamente una ley). Adicionalmente, conviene hacer notar que los accionantes no identifican en su demanda elementos particulares de la ley que afecten los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades y que no hayan sido objeto de consulta prelegislativa.
- 13.** Ahora bien, sin perjuicio de haberse descartado el vicio de inconstitucionalidad por la forma ante la supuesta falta de sometimiento a consulta prelegislativa de la totalidad del proyecto de LORHUAA, se estima necesario constatar cuáles fueron los temas sustantivos que formaron parte del procedimiento de consulta prelegislativa, a fin de observar si existió alguna deficiencia u omisión trascendental que pudiese afectar el objeto de la consulta. Así se tiene, que conforme se desprende del informe final de

recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas. 13. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto. 14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas. 15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización. 16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado. 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. 18. Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales. 19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen. 20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley. 21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna”.

resultados de la consulta prelegislativa del proyecto de LORHUAA⁵, los temas sustantivos⁶ fueron los siguientes:

“Tradiciones ancestrales, lugares rituales y sagrados.

Los contenidos del proyecto de Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, comprendidos en este primer tema consultado, tuvieron un amplio consenso de los participantes, pues se refieren al derecho humano al agua (Art. 24 del proyecto); a la conservación de prácticas de manejo del agua, la relación espiritual con el agua (Art. 43); a la protección de los conocimientos colectivos y saberes ancestrales (Art. 44); a las prácticas culturales y sagradas (Art. 88) y a la definición de políticas públicas para la recuperación y promoción de los saberes ancestrales y el conocimiento científico del ciclo del agua, junto con la promoción y desarrollo de una nueva cultura del agua a partir de la multiplicidad de valores que ésta tiene. (Art. 170 literales c y l).

(...) Gestión y manejo ancestral

La gestión y manejo ancestral del agua y los recursos hídricos por parte de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con los contenidos del proyecto de ley objeto de consulta, suponen los diferentes momentos y aspectos que la integran: La protección, recuperación y conservación de fuentes (Art. 17 del proyecto); la garantía de los diferentes elementos que integran el derecho humano al agua y los derechos relacionados con éste (del Art. 23 al Art. 33); así como la relación con el derecho a participar en el uso, usufructo y administración de las aguas en sus tierras (Art. 40); las responsabilidades estatales para la vigencia del derecho humano al agua (del Art. 56 al Art. 63); y áreas de protección hídrica, incluida la protección y conservación de aguas subterráneas (Art. 112). La permanencia y fortalecimiento de las formas comunitarias y autogestionarias de los servicios de agua potable y de riego (Art. 38, literal b); la administración autónoma de estos sistemas comunitarios de provisión de servicios públicos (Art. 40 y 38 literal b) del proyecto.

(...) Uso, usufructo y administración

El derecho colectivo a participar en el uso, usufructo y administración de las aguas y recursos renovables que se encuentren en sus tierras, es un derecho a ser parte de tales actividades y dinámicas (Art. 57 numeral 6 de la Constitución). En el contexto de la consulta pre legislativa, este derecho se encuentra relacionado con las condiciones generales y el carácter de la administración nacional del agua, razón por la cual se relaciona con la prohibición de privatización de la gestión del agua (Art. 6); la formulación participativa de las políticas públicas para la administración de los recursos hídricos (Art. 8); la exigibilidad del derecho humano al agua (Art. 26). Se precisa además, las condiciones de la administración de las aguas, tales como: la garantía para el caudal ecológico (Art. 67); la cantidad vital con una tarifa mínima (Art. 27); claras competencias públicas para garantizar agua para consumo humano (Art. 8); y un orden

⁵ Informe de resultados finales de la consulta prelegislativa del proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua de 19 de mayo de 2014. Fojas 202 a 205 vta., del expediente constitucional.

⁶ Cabe aclarar que los artículos que se citan corresponden al entonces proyecto de ley que fue sujeto al procedimiento de consulta prelegislativa.

de prioridades para el acceso al agua para actividades productivas (Art 93). Además, con relación al servicio público de riego, este derecho de participación implica las garantías para la redistribución y reasignación del agua para riego para desterrar el acaparamiento (Art. 137); la gestión participativa del riego comunitario y el fortalecimiento de las organizaciones de regantes (Arts. 176 y 178).

Derecho propio o consuetudinario

Los derechos colectivos comprendidos en este tema, establecen las normas internas para la resolución de diferencias en relación a los derechos colectivos sobre el agua (Art. 38 y Art. 42 del proyecto), desarrollan aspectos en relación a la resolución de conflictos (Art. 150), mediación y arbitraje (Art. 151), resolución de divergencias en órdenes consuetudinarios (Art. 152), régimen de controversias (Art. 179), reconocimiento de formas colectivas y tradicionales de gestión (Art. 205), norma consuetudinaria en relación con terceros (Art. 206 y 207).

Estas disposiciones, consideran el derecho constitucional a crear, desarrollar, aplicar y practicar el derecho propio consuetudinario; y el ejercicio de la jurisdicción de las autoridades comunitarias en asuntos internos.

Participación y representación en los organismos oficiales

Dentro de este tema sustantivo se abordan los deberes estatales en la gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrográfica. La consulta promueve y fortalece la participación de las organizaciones de usuarios, consumidores, de sistemas públicos y comunitarios, de organizaciones ciudadanas en torno a los destinos del agua (Art. 12 literal d) del proyecto); establece las políticas públicas en relación al agua (Art. 58); de igual manera desarrolla las obligaciones de corresponsabilidad -Estado y comunidades- (Art. 61); se regulan los niveles de participación en vigilancia, monitoreo, y veeduría ciudadana de los sistemas hídricos (Art.78); y, la conducción conjunta de aguas para riego (Art.175).

En este tema sustantivo se regulan también: la integración y las atribuciones del consejo intercultural y pluricultural de agua, (Arts. 225 y 226); del consejo de recursos hídricos de cuenca hidrográfica (arts. 231 y 233); de las organizaciones de cuenca y de la asamblea de usuarios de una cuenca (Arts. 233 y 234)".

14. De lo expuesto líneas arriba se colige que en el marco de la consulta prelegislativa del proyecto de LORHUAA, se contemplaron varios aspectos y apartados normativos que denotan que el órgano legislativo cumplió con su obligación constitucional de consultar sobre posibles afectaciones a derechos colectivos, con miras a entablar en la mayor medida de lo posible un diálogo genuino que permita arribar a consensos realizables entre todos los participantes; por lo que no se advierte que se hayan omitido aspectos sustanciales que debieron ser parte integrante del eje temático que sería materia de consulta y aprobación de las comunidades indígenas.
15. Otra alegación sobre la supuesta inconstitucionalidad se dirige a cuestionar que la consulta no fue culturalmente adecuada, puesto que no se consensuó el mecanismo de consulta con la CONAIE, ECUARUNARI, CONFENAIE y CONAICE. Para analizar

este cargo se debe partir de la delimitación del marco jurídico bajo el cual se realizó el procedimiento de consulta prelegislativa de la LORHUAA; así tenemos que se habría efectuado de conformidad con la sentencia de la Corte Constitucional N° 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010 y con las disposiciones del Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa de la Asamblea Nacional (“**Instructivo de la Asamblea**”) emitido en Resolución del Consejo de Administración Legislativa de 13 de junio de 2012⁷, cuya disposición transitoria única⁸, de hecho, se refiere expresamente a la tramitación de la “*Ley Orgánica de Recurso Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, que se encuentra en segundo debate*”; siendo dicho instructivo aplicable a la época de la expedición de esta ley⁹, por lo que resultaría inaudito que se impute una omisión o quebrantamiento constitucional por parte del legislador orgánico, cuando éste ha seguido fielmente el procedimiento que la misma jurisprudencia de esta Corte le ha definido como el adecuado, a efectos de no vulnerar los derechos de las comunidades indígenas.

16. Tanto el Instructivo de la Asamblea como la sentencia N° 001-10-SIN-CC, determinaban que el procedimiento de consulta prelegislativa se debe desarrollar en cuatro fases: **a)** fase de preparación; **b)** fase convocatoria pública; **c)** fase de realización; y, **d)** fase de análisis de resultados y cierre de consulta. Cada una de estas fases contemplan los mecanismos mediante los cuales se debe implementar la consulta prelegislativa, siendo en principio una potestad del órgano consultante (Asamblea Nacional) definir mediante acto administrativo la agenda de la consulta con la identificación de los temas sustantivos a ser consultados, el procedimiento de consulta, los tiempos de consulta y el procedimiento de diálogo y toma de decisiones¹⁰.
17. Es decir, que en esta primera fase también denominada preparatoria, le corresponde de forma exclusiva a la respectiva comisión especializada permanente u ocasional de la Asamblea Nacional, definir de forma fundamentada (dentro de los siguientes cinco

⁷ Publicado en el Registro Oficial N° 733 de 27 de junio de 2012.

⁸ En la disposición transitoria única del Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa de la Asamblea Nacional (sustituida mediante resolución de 17 de julio de 2012), se dispuso que: “*El trámite del proyecto de Ley de Culturas que tiene informe para segundo debate y el proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, que está en segundo debate y se encuentra pendiente de votación, se suspenderán hasta que se realice la correspondiente consulta prelegislativa, para que la Comisión Especializada Permanente u Ocasional reelabore el informe para segundo debate y cumpla con el Artículo 20 de este instructivo*”.

⁹ De forma posterior en la Sentencia de la Corte Constitucional N° 38-13-IS/19 de 13 de diciembre de 2019, se declaró que la Asamblea Nacional incurrió en incumplimiento de la Sentencia N° 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010, en lo relativo al instrumento de regulación de la consulta prelegislativa (determinando que se debe contemplar en una norma legal); sin que se haya declarado inconstitucional al Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa, concediéndole al Legislativo el plazo máximo de un año para que el expida la ley que norme la consulta prelegislativa; constando la expedición de una reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa al respecto, por la que se incorpora el Capítulo XI.I “Consulta prelegislativa”, artículos 109.1. al 109.18, siendo publicada en Suplemento del Registro Oficial N° 326 de 10 de noviembre de 2020 y que según la disposición final “entrará en vigencia en la siguiente legislatura o periodo legislativo, excepto en lo que expresamente se señala en las disposiciones transitorias, que entrarán en vigencia una vez publicada la ley en el Registro Oficial”, por lo que el indicado capítulo sobre la consulta prelegislativa se encuentra en aplicación desde el 14 de mayo de 2021.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010, pág. 41.

días a la decisión del Pleno de la Asamblea Nacional convocar a la consulta prelegislativa) sobre los temas sustantivos a ser sometidos al mecanismo de consulta, los cuales serán aprobados por el Consejo de Administración Legislativa, a fin de proceder con la inmediata convocatoria a la consulta prelegislativa¹¹. De la revisión del Instructivo de la Asamblea y de la sentencia N° 001-10-SIN-CC, no se determina que se haya contemplado de forma obligatoria la intervención de estructuras representativas de las diferentes comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas durante esta etapa procedimental.

- 18.** Ahora bien, el hecho de que no sea una obligación jurídica convocar oficialmente a los representantes nacionales de las comunidades indígenas durante esta etapa de preparación de la consulta prelegislativa (que esta se estima como deseable), aquello tampoco se constituye en un óbice para que no se permita su intervención voluntaria; al contrario, conforme se señala en el memorando N° SAN-2012-1525 de 04 de julio de 2012, suscrito por la entonces vicepresidenta de la Comisión Especializada de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, los temas sustantivos para la realización de la consulta prelegislativa se habrían aprobado con la participación de varias organizaciones representativas de comunidades indígenas, campesinas, afroecuatorianas y montubias. Además, vale relieves que durante las subsiguientes fases del procedimiento de consulta prelegislativa (inscripción y realización)¹², se observa la participación activa de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador; razón por la cual, esta Corte estima que el cargo de falta de consenso en la instrumentación de los mecanismos de consulta carece de asidero fáctico y jurídico.
- 19.** En tal virtud, se concluye que la LORHUAA no adolece de vicios de inconstitucionalidad por la forma ante la supuesta ausencia de consensos en los mecanismos de implementación y realización de una consulta integral respecto de aquellos apartados normativos que no guardan relación directa con el ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas; en atención a que el objeto de la consulta prelegislativa se halla rigurosamente delimitado hacia la discusión de posibles afectaciones de derechos colectivos y no para asuntos reservados al campo de la producción legislativa general.
- 20.** En este punto, se aclara que no es una potestad de este Organismo realizar reproches acerca de lo acertado o no del contenido de la consulta prelegislativa, ni valorar sus resultados; empero, ello no impide que se pueda pronunciar sobre el posible desconocimiento o vulneración de reglas formales y procedimentales que implique la

¹¹ Artículo 7 del Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa de la Asamblea Nacional.

¹² Informe de resultados finales de la consulta prelegislativa del proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua de 19 de mayo de 2014, cuadro N° 3 (referente al listado de organizaciones participantes en la mesa de diálogo nacional, constante a fojas 202 del expediente constitucional); acta de la mesa de diálogo nacional para la consulta prelegislativa de 09 de mayo de 2014 (fojas 53 y 54 del expediente constitucional).

transgresión de los fines para los cuales se debe instruir la consulta prelegislativa a ser aprobada, que como ha quedado evidenciado, en este caso no existieron¹³.

Resolución del segundo problema jurídico ¿El Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua deviene en inconstitucional por la forma?

21. Respecto a la inconstitucionalidad formal del Reglamento a la LORHUAA se manifiesta que esta es una medida normativa nueva, de naturaleza diferente a la de la ley, por lo que era necesario realizar otra consulta prelegislativa.
22. En relación a este argumento es importante resaltar que el reglamento se erige como un acto normativo expedido por el presidente de la República, que tiene como finalidad complementar el contenido de una ley a efectos de facilitar su aplicación o ejecución práctica, siempre que en el ejercicio de esta potestad no se altere ni contravenga su sentido literal¹⁴. De manera, que el Reglamento a la LORHUAA no comporta -en su esencia- un alcance distinto al permitido por la propia ley, puesto que por mandato del artículo 147 numeral 13 de la CRE, le está vedado a la Presidencia de la República innovar, ampliar o restringir el contenido de una ley por vía reglamentaria.
23. Para el caso en estudio resulta conveniente señalar que, como es lógico, al Reglamento le ha precedido la promulgación de la LORHUAA, norma que dentro de su trámite de creación ha implementado el procedimiento parlamentario de la consulta prelegislativa; es decir, que los temas sustantivos que se complementan o desarrollan con mayor profundidad en el Reglamento, **ya han sido materia de consulta**, por lo que resultaría incensario instrumentar un nuevo procedimiento de consulta prelegislativa¹⁵ (con la consecuente movilización de recursos públicos que ello representa) para discutir sobre los mismos temas que ya fueron objeto de consenso y procesamiento por parte de las comunidades indígenas y la Asamblea Nacional¹⁶.

¹³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 76.7: “Instrumentalidad de las formas y procedimientos. - El desconocimiento o vulneración de las reglas formales y procedimentales en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la trasgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla”.

¹⁴ Artículo 147 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador.

¹⁵ Este Organismo en el párrafo 92 de la sentencia de mayoría N° 20-12-IN de 01 de julio de 2020, determinó que la consulta prelegislativa: “no se limita a la adopción de medidas expedidas por el órgano legislativo sino, de manera general, a medidas normativas y administrativas”; sin embargo, para este caso en particular donde se ha logrado advertir que existió un procedimiento de consulta prelegislativo “por temas sustantivos de la Ley”, se considera que la exigencia de un nueva consulta prelegislativa significaría una duplicación de trámites.

¹⁶ Los resultados nacionales de la consulta prelegislativa arrojan los siguientes resultados: **a)** consensos 63%; **b)** disensos 2%; **c)** otra alternativa 7%; y, **d)** no se pronuncia 29% (existe una variación del 1%, correspondiente a las cifras cuantificadas en el informe de compilación de resultados provinciales de la consulta prelegislativa al proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua de 19 de abril de 2013, suscrito por la presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero). Fojas.160 a 168 vta., del expediente constitucional.

24. En ese contexto, es menester reiterar que la consulta prelegislativa tiene como finalidad garantizar la participación de las comunidades indígenas de forma previa a la adopción de medidas que presumiblemente pudieran afectar derechos colectivos; en este caso, dichas medidas ya fueron consultadas, debatidas y adoptadas por la Asamblea Nacional, por lo que esta voto salvado considera que no procede la alegada inconstitucionalidad por la forma, ya que como se mencionó precedentemente el Reglamento responde a los principios normativos de **subordinación** (es decir, que deriva o se encuadra a una norma jerárquicamente superior) y de **supraordinación** (esto es, que aplica o desarrolla lo que la normativa superior contempla)¹⁷.

Control material del caso N°. 45-15-IN, a efectos de explicitar criterios sobre la suficiencia argumentativa que exige la acción pública de constitucionalidad.

25. Si bien en el voto de mayoría no se analizan los argumentos de fondo de ninguna de las demandas materia de control constitucional, el presente voto salvado encuentra que es de suma utilidad referirse al menos al caso N°. 45-15-IN para delimitar algunos criterios relevantes sobre la suficiencia argumentativa que debe observarse al momento de proponer una demanda de acción pública de inconstitucionalidad.
26. De tal forma, que previo a realizar el control material de las normas acusadas de inconstitucionales, se valora como oportuno referirse a la potestad de este Organismo para revisar los requisitos de aptitud argumentativa de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad durante la fase de sustanciación; es así, que resulta imperativo precisar que si bien, es durante la fase de admisibilidad es donde se verifica el cumplimiento de los requisitos mínimos de la carga argumentativa del acto de proposición, dicho análisis corresponde a un pronunciamiento apenas preliminar y sumario del Tribunal de la Sala de Admisión que no compromete ni enerva la facultad del Pleno de la Corte Constitucional para analizar durante la etapa de resolución sobre las posibles deficiencias argumentativas de la demanda.
27. Al respecto la Corte Constitucional de Colombia ha sido reiterativa en dilucidar que aunque: “el momento procesal ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de la demanda, por resultar más acorde con la garantía de la expectativa que tienen los

¹⁷ Abelardo Torré, “Introducción al Derecho”, Capítulo V “La teoría de la norma jurídica y los conceptos jurídicos fundamentales”, Sección segunda “Teoría de la norma jurídica”, punto “Clasificación de las normas jurídicas”, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, Décimo cuarta edición, 2003, p. 177-178 expone: “(...) 14.- Por su jerarquía han sido divididas en fundamentales (o primarias) y derivadas (o secundarias) ... el derecho de cada estado constituye no un conjunto inorgánico de normas jurídicas, sino un todo ordenado o sistema de normas, entre las cuales hay relaciones de coordinación y de subordinación (o supraordinación) ... un sistema escalonado de normas ... de ese ordenamiento escalonado, cada norma deriva su validez de otra u otras jerárquicamente superiores ... (a su vez esa misma norma es la fuente de validez de otra u otras jerárquicamente subordinadas) ... Ej...Una ley será válida si encuadra en la Constitución, etc. (...)15.-Sobre esta base...1) fundamentales (o primarias o constitucionales): son aquellas normas que en cada sistema jurídico ocupan el plano más alto ... 2) derivadas (o secundarias, o comunes u ordinarias) : son las restantes del sistema jurídico (...)”.

ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por ellos, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos en las demandas de inconstitucionalidad. Por lo demás, en ciertas ocasiones resulta imposible establecer la ineptitud de los cargos dentro del trámite en el que se decide acerca de la admisibilidad de la acción de tutela, y por lo tanto, esta decisión debe tomarse en la sentencia”¹⁸ (énfasis añadido).

28. Lo antes dicho es coherente con los principios y reglas generales que gobiernan a este método de control abstracto, ya que precisamente la LOGJCC prescribe de forma categórica que “[e]l examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico”¹⁹, siendo la declaratoria de inconstitucionalidad el último recurso al cual esta Corte debe acudir²⁰, pues “[s]e presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas”²¹, e incluso “[e]n caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, se optará por no declarar la inconstitucionalidad”²². De modo, que la aplicación de estos principios y la exigencia de una carga argumentativa suficiente son determinantes al momento de resolver sobre la procedencia de los cargos esgrimidos en la demanda.
29. En tal sentido, a efectos de resolver sobre el presente control de constitucionalidad material se analizarán los argumentos de la demanda bajo el siguiente problema:

¿La demanda de acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra la LORHUAA y su Reglamento, cumple con el requisito de la carga argumentativa clara, cierta, específica y pertinente?

Regresividad del derecho al agua

30. Se expone principalmente que los artículos 1, 43, 45, 46, 47, 51, 52, 53, 54 y 55 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua serían inconstitucionales por cuanto generan un modelo centralista y homogeneizador de la administración y gestión del derecho al agua; que las normas impugnadas limitan el acceso a las fuentes de agua dentro de los territorios indígenas; y, que se generan excesivos requisitos para la constitución de las juntas de agua.
31. De la lectura de la demanda se observa que se realiza una especie de “impugnación en bloque” de varios enunciados normativos de la LORHUAA bajo el mismo supuesto

¹⁸ Corte Constitucional de Colombia, sentencia N° C-874/02 de 15 de octubre de 2020. Asimismo, ver las sentencias inhibitorias por ineptitud manifiesta de la demanda debido a la ausencia de argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes: N° C-382/12 de 24 de mayo de 2012; C-202/19 de 15 de mayo de 2019; C-037/20 05 de febrero de 2020; y, C-044/21 de 25 de febrero de 2021.

¹⁹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, art. 76.4.

²⁰ Ibid., art. 76.6.

²¹ Ibid., art. 76.2.

²² Ibid., art. 76.3.

de “regresividad de derechos de las comunidades indígenas”, sin ofrecer razones explícitas de en qué medida las normas impugnadas resultan contrarias al texto de la Constitución, lo que representa un problema de deficiencia argumentativa infranqueable, habida cuenta, que en el modelo de control abstracto de constitucionalidad son precisamente “*los argumentos de la demanda los que deben demostrar dicha incompatibilidad normativa*”²³.

- 32.** Es así, que dentro del apartado que se analiza se verifica que las alegaciones de los accionantes no cumplen con los criterios de especificidad, claridad y certeza, en tanto:
- i)** devienen en indeterminadas ya que no se concentran en revelar de qué manera el contenido de un enunciado normativo en específico infringe o contraviene alguna disposición constitucional, (especificidad);
 - ii)** tampoco existe una concreción argumentativa que demuestre la existencia de algún vicio de inconstitucionalidad atribuible a cualquiera de los artículos censurados (claridad). Por el contrario, en la demanda constan varias citas generales, dispersas e inconexas sobre derecho al agua, sin que se identifique en ninguna de ellas la supuesta regresión de derechos o incompatibilidad normativa entre las proposiciones de la LORHUAA y la Constitución; y,
 - iii)** lo que expresa en los argumentos de la demanda, no es lo que regula la norma, por ejemplo, los requisitos para la constitución de las juntas de agua no están definidos en la ley, su artículo 43 prescribe que aquello se realizará vía reglamentaria por la autoridad del agua (falta de certeza).
- 33.** En virtud de lo precisado, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse sobre los cargos de inconstitucionalidad por el fondo de la LORHUAA.

Restricción del territorio

- 34.** Se alega que los artículos 98 de la LORHUAA y 72 de su Reglamento son inconstitucionales debido a que establecen la posibilidad de constituir servidumbres forzosas en las fuentes de agua para dar paso a actividades productivas como la minería. Asimismo, se manifiesta que dichas normas vulneran la inalienabilidad de los territorios indígenas y sus recursos naturales “*entre ellos el agua, que incluyen también las actividades propias que realizan las comunidades que además de la caza, la pesca y la agricultura, son los rituales que llevan a cabo los abuelos del sector para mantener su convivencia armoniosa con la Pachamama*”, lo que atentaría contra su derecho a “[m]antener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora”²⁴.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 94-15-IN/21 de 02 de junio de 2021, párr. 25.

²⁴ Constitución de la República del Ecuador, artículo 57 numeral 12.

35. En la especie, se verifica que las normas impugnadas regulan esencialmente el mismo presupuesto jurídico; esto es, la constitución de servidumbres en materia de agua, y que, dadas las características de abstracción de la ley y del reglamento no se hacen distinciones pormenorizadas o casuísticas de los tipos de predios sobre los cuales se puede autorizar esta clase de permisos; sin embargo, para comprender integralmente el contexto de los artículos censurados, es necesario acudir a una interpretación sistemática de dichas normas frente el resto de las disposiciones que conforman el mismo cuerpo normativo, a fin de establecer si existe una debida correspondencia y armonía en el texto legal²⁵, o en su defecto el articulado en cuestión transgrede derechos colectivos de las comunidades indígenas, en relación al desarrollo de sus prácticas ancestrales y/o culturales.
36. En ese sentido, es pertinente reproducir los siguientes apartados normativos de la LORHUAA:

“Art. 71.- Derechos colectivos sobre el agua. Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afro ecuatoriano y montubio desde su propia cosmovisión, gozan de los siguientes derechos colectivos sobre el agua:

- a. *Conservar y proteger el agua que fluye por sus tierras y territorios en los que habitan y desarrollan su vida colectiva;*
- b. *Participar en el uso, usufructo y gestión comunitaria del agua que fluye por sus tierras y territorios y sea necesaria para el desarrollo de su vida colectiva;*
- c. *Mantener y fortalecer su relación espiritual con el agua;*
- d. *Salvaguardar y difundir sus conocimientos colectivos, ciencias, tecnologías y saberes ancestrales sobre el agua;*
- e. *Ser consultados de forma obligatoria previa, libre, informada y en el plazo razonable, acerca de toda decisión normativa o autorización estatal relevante que pueda afectar a la gestión del agua que discurre por sus tierras y territorios”* (énfasis añadido).

“Art. 73.- Uso, usufructo y gestión comunitaria del agua. Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen derecho a participar en el uso, usufructo y gestión comunitaria del agua que fluya por sus tierras y territorios como medio para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, de conformidad con el ordenamiento jurídico”.

“Art. 92.- Prácticas culturales y sagradas. La Autoridad Unica (sic) del Agua garantizará la integridad y permanencia de los lugares en que tradicionalmente las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades practican ritos, valores culturales y sagrados del agua.

²⁵ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3.5. “Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”.

La Autoridad Unica (sic) del Agua conjuntamente con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades realizarán y mantendrán debidamente actualizado un Inventario Nacional participativo e integral de los lugares sagrados y rituales del agua.

La administración y conservación de los lugares sagrados en relación con el agua, realizarán las entidades u organizaciones de pueblos y nacionalidades en cuyas tierras o territorios se encuentren, con el apoyo de programas y proyectos nacionales de los organismos públicos y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de conformidad con la Constitución y sus propios derechos” (énfasis agregado).

37. De lo transcrito *ut supra* se evidencia que la constitución de servidumbres no es una atribución absoluta y que lejos de ser arbitraria encuentra sus límites en la propia ley, visto que no sería legal, ni técnicamente plausible conceder o autorizar alguna servidumbre forzosa si con ello se coloca en situación de riesgo la **permanencia e integridad** de los lugares “*en que tradicionalmente las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades practican ritos, valores culturales y sagrados del agua.*”. Es importante resaltar que la administración y conservación de los lugares sagrados y rituales asociados al uso del agua le corresponde a las entidades u organizaciones indígenas en cuyos territorios se encuentren, por lo que la prerrogativa de otorgar o no servidumbres de agua en dichos espacios geográficos (lugares sagrados o rituales) es parte de su competencia.
38. Por otro lado, se indica que los artículos en referencia (párr. 50 *supra*) devienen en inconstitucionales debido a que la constitución de servidumbres forzosas dan paso a la ejecución de actividades productivas como la minería, empero, este argumento por sí solo no expone objetivamente un problema de incompatibilidad entre las normas impugnadas y la Constitución; más aun considerando que el artículo 318 de la CRE establece que: “*El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el **aprovechamiento del agua con fines productivos** por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley” (énfasis añadido).*
39. En función de lo expuesto, se colige que los argumentos del accionante carecen de certeza, ya que los cargos que se esgrimen no son objetivos o acordes al ámbito de regulación del régimen general de las servidumbres de agua, en razón de que no es jurídicamente posible conceder tales autorizaciones en detrimento de la protección integral de los lugares con valor ritual o sagrado para las comunidades indígenas, por lo que no se emite un pronunciamiento de fondo sobre la alegada inconstitucionalidad material.
40. A modo de corolario, cabe señalar que en el evento de que alguna autoridad estatal excediendo el ámbito de sus competencias ordene la constitución de servidumbres forzosas en lugares de protección ancestral, corresponde activar la vía jurisdiccional de tutela de derechos, pues es justamente para ello que la CRE y LORHUAA han

dotado a estos espacios de un marco normativo de protección especial.

41. El accionante cuestiona que los artículos 52 de la LORHUAA y 52 del Reglamento son contrarios al artículo 57.1 de la CRE²⁶, por cuanto: *“establecen un proceso de registro de las prácticas consuetudinarias de pueblos y nacionalidades indígenas, generando un enunciado discriminatorio, homogeneizante y violador de nuestro derecho a conservar libremente nuestra cultura y tradiciones ancestrales”*.
42. Al respecto, vale precisar que el artículo 52 del Reglamento a la LORHUAA, a la presente fecha se encuentra reformado, sin embargo, se constata que la norma en referencia (con sus posteriores modificaciones) se reproduce materialmente en el mismo artículo, por lo que el examen de constitucionalidad debe efectuarse sobre dicho enunciado normativo con la finalidad de evitar que el fallo resulte inoficioso o inocuo. Dicho esto, se procede a transcribir el artículo en cuestión:

“Art. 52.- Derecho propio o consuetudinario. - (Reformado por el Art. 8 del D.E. 740, R.O. 570, 21-VIII-2015). - De acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Ley, las prácticas consuetudinarias que se encuentren en aplicación para el acceso, uso y distribución del agua por parte de comunas, comunidades pueblos, nacionalidades y colectivos, constituyen práctica obligatoria para sus integrantes.

A efectos del conocimiento general de estas (sic) prácticas consuetudinarias, la Secretaría del Agua recabará la información correspondiente para su posterior incorporación en el Registro Público del Agua. Dicho registro se efectuará únicamente para efectos declarativos.

En ningún caso dichas prácticas podrán limitar el libre acceso al agua para su consumo y uso doméstico en los términos establecidos en este Reglamento ni tampoco podrán oponerse a un uso eficiente del agua ni a las buenas prácticas ambientales. La Autoridad de Demarcación Hidrográfica o el Responsable del Centro de Atención al Ciudadano correspondiente no inscribirán las prácticas consuetudinarias que se opongan a lo establecido en este inciso”.

43. Ahora bien, el artículo 52 de la LORHUAA y 52 del Reglamento prevén una política de registro de las prácticas consuetudinarias de las comunidades indígenas, con miras a obtener información suficiente que permita su posterior incorporación en el Registro Público del Agua con fines únicamente declarativos. Siendo este el contexto y la razón principal por la cual se impugnan las referidas normas, corresponde comprobar si los argumentos de la demanda son conducentes a demostrar un posible vicio de fondo o incompatibilidad constitucional.
44. En tal sentido, cabe señalar que en las páginas 16 y 17 de la demanda se observan varias referencias a instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, sin que exista una conexión o hilo conductor entre las citas expuestas y las razones por las cuales se considera que tales disposiciones legales contravienen de algún modo la

²⁶ Artículo 57.1 de la Constitución de la República del Ecuador: *“Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social”*.

Carta Suprema.

45. La insuficiencia de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes impiden que esta Corte Constitucional pueda tan siquiera inferir que la reglamentación de dicho registro impida el desarrollo y fortalecimiento de la identidad cultural, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y forma de organización de las comunidades indígenas; es más, cada uno de los competentes de este derecho reconocido el artículo 57.1 de la CRE, tiene su forma especialísima de perfeccionamiento o ejercicio, por lo se desecha el cargo, toda vez, que no existen razones suficientes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas en cuestión²⁷.
46. A pesar de la insuficiencia argumentativa de la demanda, los suscritos juzgadores consideran necesario plantear algunas reflexiones generales respecto del derecho al agua en el marco de los derechos colectivos de las comunidades indígenas. En primer lugar, es menester precisar que el derecho al agua se encuentra garantizado en el artículo 12 de la CRE, por medio del cual se dispone que dicho recurso es un derecho fundamental e irrenunciable, de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. Con relación a lo anterior, esta Corte ha señalado que *“el contenido del derecho al agua comprende el derecho de todas las personas a disponer de este recurso para su empleo en las actividades vitales para la existencia de los seres humanos, tales como la alimentación y la higiene”*²⁸.
47. De lo anotado precedentemente se puede colegir que el agua como elemento natural no es susceptible de apropiación y que su acceso tampoco puede estar sometido a un régimen de indisponibilidad absoluto; por el contrario, la CRE lo instituye como necesario para el desarrollo de otros derechos constitucionales, como la vida. De hecho, su pleno acceso garantiza el ejercicio de varios derechos fundamentales interdependientes²⁹, tales como la salud, alimentación, riego, nutrición, vivienda digna, etc.
48. De igual manera, el derecho al agua en las comunidades indígenas mantiene una íntima conexión con el derecho a la conservación y posesión de sus tierras comunitarias y ancestrales³⁰, por lo que es una obligación jurídica del Estado, concebir al derecho al agua desde una perspectiva holística que abarque *“[e]sta conexión entre el territorio y los recursos naturales necesarios para su supervivencia física y cultural (...) De este análisis, se entiende que los recursos naturales que se encuentran en los territorios de los pueblos indígenas y tribales que están protegidos en los términos del artículo 21 [de la Convención Americana sobre Derechos Humanos] son aquellos recursos naturales que han usado tradicionalmente y que son necesarios para la propia*

²⁷ Artículo 76.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: *“Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas. - Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas”*.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 232-15-JP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 36.

²⁹ Constitución de la República, artículo 11.6 *“Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”*.

³⁰ Lo cual guarda relación con los derechos reconocidos en el artículo 57 numerales 4 y 5.

supervivencia, desarrollo y continuidad del estilo de vida de dicho pueblo”³¹.

49. De modo que se ratifica el reconocimiento constitucional a las comunidades indígenas en el uso, gestión y conservación de las fuentes de agua que nacen, fluyen o desembocan en sus tierras y territorios ancestrales conforme sus tradiciones, saberes, costumbres y derecho propio.

Restricción del derecho a la soberanía alimentaria

50. En relación al presente cargo de inconstitucionalidad se verifica que se replican los mismos defectos de argumentación reseñados en los párrafos anteriores, dado que se reproducen citas textuales de los artículos 281 y 13 del Constitución; 11.1 del Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, la Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para concluir que los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 de la LORHUAA son inconstitucionales porque: *“limitan desproporcionadamente la libre disposición del recurso hídrico en los territorios indígenas”*.
51. Sobre lo anterior resta decir que los accionantes no han procedido conforme lo dispuesto en el artículo 79.5 de la LOGJCC, en vista que a la demanda no le asiste una carga argumentativa que le permita a este Organismo efectuar un control abstracto de constitucionalidad de los artículos impugnados, en función de que: *“[l]os accionantes tenían la obligación de argumentar y demostrar la inconstitucionalidad demandada. La mera invocación de una norma o principio constitucional no es suficiente para constitucionalizar un argumento”*³²; por lo que no advierte que existan cargos claros, ciertos, específicos y pertinentes de la inconstitucionalidad material que se arguye.
52. Finalmente, se aclara que en libelo de la demanda también se impugnan los artículos 20, 47 y 51 del Reglamento a la LORHUAA, pero en su desarrollo argumentativo no se ha hecho referencia expresa a ellos; en consecuencia, dado que no se han presentado argumentos específicos de inconstitucionalidad de tales de disposiciones, se debe aplicar el principio de presunción de constitucionalidad de la norma previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC, el cual obliga al accionante a presentar los argumentos necesarios para desvanecer dicha presunción³³.
53. En mérito de lo expuesto en el presente voto salvado, los infrascritos juzgadores, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, resuelven:

1. Rechazar por improcedente la acción pública de inconstitucionalidad **No. 45-15-IN/22 y acumulado**.
2. Disponer el archivo de la causa.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam, párr. 122.

³² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 80-16-IN/21 de 02 de junio de 2021, párr. 15.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 16-09-IN/21 de 28 de octubre de 2020 párr. 51.

3. Notifíquese y publíquese.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2022.01.28
12:18:40 -05'00'
Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET
Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2022.01.28
10:00:05 -05'00'
Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en la causa 45-15-IN, fue presentado en Secretaría General, el 26 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 15:49; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

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

**Auto de aclaración y ampliación No. 45-15-IN
y acumulado/22**

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 6 de abril de 2022.

VISTOS.- PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.- Quito, D.M., 6 de abril de 2022. Agréguese al expediente constitucional el escrito ingresado el 02 de febrero de 2022 por Leonidas Iza, en calidad de presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (“CONAIE”), por medio del cual solicita aclaración y ampliación de la sentencia dictada en la causa No. **45-15-IN**. Al respecto, el Pleno de la Corte Constitucional considera:

I. Antecedentes

1. El 12 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia No. 45-15-IN/22 en la que resolvió declarar la inconstitucionalidad formal de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (“LORHUA”) y su Reglamento.
2. El 02 de febrero de 2022, Leonidas Iza, en calidad de presidente de la CONAIE, solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia.

II. Oportunidad

3. El pedido de aclaración y ampliación fue presentado el **02 de febrero de 2022** y la sentencia fue dictada el **12 de enero de 2022** y notificada el **28 de enero de 2022**, por lo que esta Corte encuentra que ha sido presentado dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”).

III. Sobre el pedido de aclaración y ampliación

4. En su pedido, solicita la ampliación de la sentencia, puesto que *“pese a que se ha hecho un adecuado y profundo análisis de la omisión del Estado, con respecto a la ejecución adecuada del derecho a la consulta prelegislativa, por parte de la Asamblea Nacional y de la Presidencia de la República; la sentencia notificada no resuelve todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente, que es la eventual incompatibilidad de la norma impugnada con los derechos constitucionales, por el fondo”*.
5. Así, señala que *“al no decidir sobre el fondo del caso y dejar vigente la ley que tiene varios cargos de inconstitucionalidad por el fondo, permiten que una ley posiblemente inconstitucional siga surtiendo efectos”*, por lo que *“sería importante que responda a nuestros alegatos sobre la inconstitucionalidad de fondo, de manera que la nueva Ley no tenga las mismas o peores disposiciones”*.
6. Por otra parte, en relación con la disposición al presidente de la República para que prepare y elabore un proyecto de ley sobre el uso y manejo de los recursos hídricos, el solicitante señala que *“la iniciativa legislativa no le corresponde únicamente al*

Ejecutivo, por mandato constitucional y legal, sino que puede recaer en múltiples actores, personas, colectivos o instituciones, incluyendo a la misma Asamblea Nacional, de acuerdo con los procedimientos regulados para el efecto”. Por lo que, solicita que se aclare “si tal disposición excluye o no a otros actores de presentar sus propias iniciativas de ley a la Asamblea Nacional, para que se discuta y apruebe, en el plazo de 12 meses, contados desde la publicación de la sentencia en el Registro Oficial”.

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

7. El artículo 440 de la Constitución de la República establece que “*las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables*”. Sin perjuicio de aquello, esta Corte ha establecido que la aclaración procede si el fallo fuere oscuro y la ampliación si este no resolviera todos los puntos de la controversia, sin que le esté permitido a la o el juez modificar la decisión o la sentencia al resolver dichos recursos, puesto que aquello atentaría contra la seguridad jurídica¹.
8. En primer lugar, respecto a la alegación de que la sentencia no resolvió la presunta inconstitucionalidad material de distintas disposiciones de la LORHUAA y su reglamento, una vez revisada la sentencia No. 45-15-IN/22, se observa que en su párrafo 83 determinó, expresamente, que una vez declarada la inconstitucionalidad por la forma no correspondía continuar examinando su constitucionalidad:

“esta Corte encuentra que la LORHUAA es inconstitucional por la forma pues la realización de la consulta prelegislativa no ha garantizado su finalidad de que se escuche la opinión de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, que estos participen en los asuntos públicos que les afectan y dado que tampoco fue culturalmente adecuada. En virtud de ello, una vez verificada la inconstitucionalidad ya no corresponde entrar a analizar los cargos planteados por el fondo” (énfasis añadido).
9. Cabe mencionar que esta Corte, en decisiones anteriores², de modo reiterado, ha establecido que si en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad, la Corte evidencia que el acto normativo impugnado adolece de una inconstitucionalidad formal, no corresponde que se examine el contenido de la norma declarada inconstitucional.
10. En consecuencia, en virtud de que la Corte Constitucional se pronunció expresamente sobre las razones por las que no correspondía examinar la constitucionalidad material de las normas impugnadas, no existen asuntos pendientes de resolución y no procede el pedido de ampliación.
11. En segundo lugar, corresponde resolver la solicitud de que se aclare si la parte resolutive de la sentencia -que dispuso al presidente de la República la elaboración y presentación de un proyecto de ley- excluye a otros actores con iniciativa normativa de poder

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1651-12-EP/20 de 02 de septiembre de 2020, párr. 124.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 33-20-IN/21, 05 de mayo de 2021, párr. 90; sentencia No. 28-19-IN/22, 19 de enero de 2022, párr. 107; y, sentencia No. 22-17-IN y acumulados/22, 12 de enero de 2022, párr. 82.

presentar sus propios proyectos de ley sobre la materia. Al respecto, de la revisión de la sentencia, se observa que la Corte asignó esta disposición al presidente de la República por su competencia para ello, sin que esto signifique que otros actores con iniciativa normativa se encuentren excluidos de poder presentar sus proyectos de ley, de conformidad con lo prescrito en la Constitución. Por lo que esta Corte aclara la parte resolutive No. 2 de la sentencia en el sentido antes detallado.

V. Decisión

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

1. **Aceptar** el pedido de aclaración sobre la parte resolutive No. 2 de la sentencia No. 45-15-IN/22 conforme a lo establecido en el párr. 11 del presente auto.
2. **Negar** el pedido de ampliación.
3. **Disponer** que se esté a lo dispuesto en la sentencia No. 45-15-IN/22.
4. Esta decisión de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tiene el carácter de definitiva e inapelable.
5. Notifíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.11 14:39:21
-05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, que anunció que “*Mantengo mi voto salvado presentado en el proyecto*” y del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet que anunció que “*Por cuanto salvé mi voto en el fallo materia de la presente aclaración, no tengo nada que aclarar o ampliar, habida consideración de mi oposición al contenido del fallo en cuestión. Téngase mi intervención como voto salvado*”, en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 0045-15-IN

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 117-21-IS/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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

CASO No. 117-21-IS

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

SENTENCIA No. 117-21-IS/22

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por Holcim Ecuador S.A., mediante la cual alega la ejecución defectuosa de la Resolución No. 916-07-RA de 15 de diciembre de 2010 y su respectivo auto de aclaración emitido el 24 abril de 2014. Luego del análisis realizado, la Corte declara el cumplimiento defectuoso por no haberse acogido la fórmula de cálculo prevista en el auto de aclaración para la determinación de la reparación económica ordenada por este Organismo.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 09 de febrero de 2007, Antonio Elizalde Pulley, en su calidad de procurador judicial de la Asociación de Jubilados y Veteranos de la Cemento Nacional (“**Asociación**”), compareció ante el Juez Décimo de lo Civil de Guayaquil y presentó acción de amparo constitucional en contra de Holcim Ecuador S.A. (“**Holcim**” o “**la compañía accionante**”). Mediante esta acción, solicitó que se cancelen todas las pensiones que no fueron pagadas desde el año 2000, incluidos los intereses generados hasta la fecha¹. El proceso se signó con el No. 09310-2007-0096.
2. La acción de amparo constitucional fue desechada por el Juez Décimo de lo Civil de Guayaquil mediante auto resolutorio de 30 de abril de 2007. En contra de esta decisión, la Asociación interpuso recurso de apelación, el cual fue conocido por este Organismo bajo la causa No. 916-07-RA. En lo principal, la Asociación solicitó la cancelación de todas las pensiones jubilares que Holcim no había cancelado.

¹ Esta acción se interpuso como consecuencia de la Ley de Jubilación Especial de 1989 que reconocía “una pensión mensual equivalente al 100 % del último sueldo o salario que hubiere percibido el trabajador jubilado de la industria cementera que se acoge a este beneficio” para lo cual se estableció “el incremento de dos centavos por cada kilo de cemento, disponiendo que las empresas que conforman la industria del cemento actúen como agentes de retención de dicho incremento, y lo entreguen mensualmente al IESS para que financie la jubilación”. En su acción de amparo constitucional, la Asociación alegó el incumplimiento de Holcim por no haberse realizado la retención señalada desde el año 2000, cuando la moneda de curso legal en Ecuador pasó a ser el dólar. A juicio de la Asociación, a partir de la dolarización el monto a retener por parte de Holcim no debió ser de 0,02 centavos de sucre, sino de 0,02 centavos de dólar.

3. Mediante resolución No. 916-07-RA de 15 de diciembre de 2010 (“**Resolución**”), la Primera Sala de la Corte Constitucional del Ecuador aceptó la acción de amparo interpuesta por la Asociación y ordenó a Holcim depositar, en el plazo de veinte días, la suma de USD 89'319, 809,41 dólares en la cuenta creada y destinada para financiar la jubilación especial otorgada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) a favor de las y los trabajadores de la Asociación. El 17 de diciembre de 2010, Holcim solicitó aclaración y ampliación de la Resolución.
4. El 24 de abril de 2014, la Tercera Sala de la Corte Constitucional emitió un auto de aclaración y ampliación (“**auto de aclaración**”) por medio del cual determinó la existencia de un error de cálculo en la resolución emitida en la causa No. 916-07-RA de 15 de diciembre de 2010 y señaló que deben “*enmendarse los cálculos efectuados con los kilos referidos por la empresa [Holcim] en su escrito de aclaración y ampliación*”.
5. Mediante providencia de 13 de enero de 2015, la Corte Constitucional devolvió el expediente al Juzgado Décimo de lo Civil y Mercantil de Guayaquil a efectos de que se encargue de la ejecución de la resolución emitida en la causa No. 916-07-RA². El 10 de junio de 2015, en fase de ejecución, la perita sorteada presentó su informe señalando que el valor por reparación ascendía a USD 69'989, 103,76 dólares. En providencia de 14 de agosto de 2015, la jueza encargada de la ejecución declaró nulo todo lo actuado tras verificar que las actuaciones procesales no fueron notificadas a Holcim y que el procedimiento correcto para la ejecución era la vía verbal sumaria.
6. Una vez iniciado el proceso en vía verbal sumaria, la jueza del Juzgado Décimo de lo Civil y Mercantil de Guayaquil ordenó un nuevo peritaje. Mediante informe de 19 de noviembre de 2015 la perita liquidadora determinó que el valor a pagar ascendía a USD 64'895,818,22 dólares. Este peritaje fue rechazado por la jueza en providencia de 13 de enero de 2016, en la cual se designó un tercer perito, quien, mediante informe de 10 de febrero de 2016, concluyó que el monto a pagar ascendía a USD 3'653,895,00. La jueza acogió este informe a través de auto de 11 de marzo de 2016 y, como consecuencia, Holcim realizó el pago de USD 3'653,895,00 mediante transferencia bancaria a la cuenta No. 1330162 del Banco Central del Ecuador, perteneciente al IESS.
7. El 13 de mayo de 2016, la Asociación presentó una acción de incumplimiento respecto de la Resolución de 15 de diciembre de 2010 y de su correspondiente auto de aclaración. La demanda se tramitó bajo la causa No. 13-16-IS.
8. En sentencia No. 19-18-SIS-CC de 18 de abril de 2018, la Corte Constitucional declaró el incumplimiento de la Resolución y su auto de aclaración. En lo principal, señaló que tras la revisión del auto de 11 de marzo de 2016 no se aprecia “*que la juzgadora de instancia hubiere aplicado las disposiciones constitucionales emanadas de la Resolución N.º 0916-07-RA y de su auto de aclaración y*

² Dentro del proceso de ejecución No. 09310- 2007-0096.

ampliación de 24 de abril de 2014, sobre lo cual debió versar la verificación efectuada sobre los peritajes". En consecuencia, declaró el incumplimiento de estas decisiones y dispuso que se designe otra jueza o juez para que conozca el proceso de ejecución y ordene los peritajes que fueren necesarios con objeto de mejor resolver el caso. Respecto de esta sentencia, Holcim y la Asociación presentaron recurso de aclaración y ampliación.

9. Mediante auto de 23 de abril de 2019, la Corte Constitucional negó los recursos presentados por improcedentes y dispuso que *"se esté a lo resuelto en la Sentencia No. 019-18-SIS-CC, del 18 de abril de 2018, dentro de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales No. 13-16-IS"*. En este auto, la Corte determinó que la sentencia No. 019-18-SIS-CC dejó sin efecto el proceso de ejecución a partir de la providencia de 7 de marzo de 2016 y toda actuación posterior.
10. El 26 de noviembre de 2019, mediante auto No. 916-07-RA y 13-16-IS/19, la Corte Constitucional procedió a la verificación del cumplimiento de las referidas decisiones constitucionales de manera conjunta, para lo cual reinició *"la fase de seguimiento de la causa No. 916-07-RA e inici[ó] la fase de seguimiento de la causa No. 13-16-IS conjuntamente"* en virtud de que el objeto de verificación de la fase de seguimiento de las medidas de reparación de la Resolución y de las disposiciones de la sentencia No. 19-18-SIS-CC era idéntico al perseguir el cumplimiento integral de la Resolución.
11. Luego de la verificación realizada, se declaró –en el mismo auto– que *"las medidas de reparación de los numerales 1 y 5 de la resolución N.º 916-07-RA y, las disposiciones de los numerales 1, 2 y 3.1. de la sentencia N.º 19-18-SIS-CC se encuentran cumplidas integralmente"*. Asimismo, se determinó *"el incumplimiento de las disposiciones de los numerales 3.3. y 3.4. de la sentencia N.º 19-18-SIS-CC"* y se ordenó, como resultado, que el Consejo de la Judicatura *"investigue, e inicie los procedimientos de sumarios administrativos disciplinarios en contra de los presuntos responsables [...] del retardo en el cumplimiento de la disposición [y] de sorteo de otro juez de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil a fin de que pase a conocer el proceso de ejecución N.º 09310-0096-2007"*. Finalmente, este Organismo dispuso que, por última ocasión, la jueza ejecutora informe sobre el estado de cumplimiento de las medidas de reparación y sobre el desarrollo del proceso de ejecución.
12. El 27 de septiembre de 2019, por sorteo de ley, la jueza de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, Vanessa Wolf Avilés (en adelante, **"jueza ejecutora"** o **"jueza de ejecución"**) avocó conocimiento del proceso de ejecución que se signó con el No. 09332-2019-09723.
13. Mediante providencia de 13 de febrero de 2020, la jueza ejecutora designó al perito Jimmy Oscar Ricardo Franco a fin de que realice *"la pericia económica dispuesta por la Corte Constitucional"*, este peritaje dejó sin efecto el previamente realizado el 19 de noviembre de 2015. El 15 de mayo de 2020, el perito notificó el informe

pericial en el cual consta un valor a pagar por parte de Holcim de USD 101'980,923,14 dólares. En providencia de 3 de junio de 2020, la jueza ejecutora corrió traslado al perito con las observaciones realizadas a su informe pericial a fin de que realice las correcciones correspondientes pues, a su criterio, el documento no toma en cuenta “*la respectiva aclaración y ampliación de fecha 24 de abril de 2014*”. Tras recibir las distintas observaciones, el 12 de junio de 2020, el perito presentó la ampliación a su informe en el cual determinó que la suma por reparación equivale a USD 109'899,616,13 dólares.

14. En providencia de 23 de junio de 2020, la jueza ejecutora resolvió ordenar un nuevo peritaje y nombró a la perita Cecilia Rocío Bohórquez Briones a fin de que obtenga “*la proporción del valor adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989, para mantener dicha proporción y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000, [...] y 2010 [...]*”³. El 9 de julio de 2020, la perita emitió un informe en el que determinó una reparación de USD 82'606,197,43 dólares. Frente a ello, el 29 de julio de 2020, la jueza de ejecución ordenó a la perita que corrija su informe debiendo mantener la proporción de 0.24% “*y aplicarla al precio promedio de kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000 y 2010*”.
15. El 27 de agosto de 2020, la perita presentó la corrección a su informe y determinó un valor a pagar de USD 8'853,183,65 el cual obtuvo utilizando 0,24% como la proporción aplicable al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los 2000 y 2010. Mediante escritos de 3 y 14 de agosto y 7 de septiembre de 2020, Holcim alegó que la proporción de 0.24%, referida por la jueza de ejecución, no era la correcta en razón de que el precio del kilo de cemento en 1989 no era S/. 8,30, sino S/. 19,17 sucres, cuestión que genera que la real proporción sea del 0.10%. En providencia de 25 de septiembre de 2020 –ratificada y confirmada mediante providencia de 12 de octubre de 2020⁴— la referida jueza rechazó las alegaciones del Holcim y aprobó el informe pericial mediante el cual se concluía que Holcim debía pagar la suma de USD 8'853,183,65 dólares. A criterio de la jueza ejecutora:

³ Bajo el criterio de la jueza de ejecución el informe pericial de 12 de junio de 2020 no se adecúa a lo ordenado por la Corte Constitucional en su auto de aclaración pues “*además de obtener la proporción entre la contribución y el precio del cemento, aplicó aspectos como la variación del índice de precios desde 1989 hasta el 2000, lo cual no fue tomado en cuenta en el auto de aclaración y ampliación de fecha 24 de abril del 2014, así como el perito no cumplió con obtener el precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000 [...] y 2010*”. La jueza señala, además, que el perito fijó “*como proporción del precio en sucres 0,24% a cuyo valor le adicional [sic] una serie de variantes dando como resultado final 1,68%*”, variantes que –según alega—no constan en el auto de aclaración.

⁴ En esta providencia, la jueza ejecutora ratificó que el valor total al que asciende el valor a pagar por parte de Holcim es de USD 8'853,183,65. La perita estableció como valor adeudado la cantidad de USD 7'337,411,67, monto al que restó la cantidad cancelada por Holcim (USD 3'653.895,00) obteniendo la suma de USD 3'683,516,67, a la que añadió USD 5'169,666,98 por concepto de intereses. Ergo, estableció un valor total de liquidación de USD 8'853,183,65.

[...] lo establecido en el auto de aclaración y ampliación de dicha sentencia [la resolución emitida en la causa No. 916-07-RA de 15 de diciembre de 2010] de ninguna manera puede dejar sin efecto lo señalado por la resolución [...] el auto de aclaración y ampliación de fecha 24 de abril del 2014 no reformó lo resuelto en la sentencia sino que estableció un error de cálculo y fijo [sic] la fórmula para obtener la cuantificación económica. La presente causa ha sido puesta a mi conocimiento para ejecutar lo ya resuelto por la Corte Constitucional, no pudiendo de ninguna manera tomar en consideración documentación recién incorporada al expediente [...].

16. El 28 de octubre de 2020, Jorge Baigorri López, en representación de Holcim, presentó una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales respecto de la Resolución y su respectivo auto de aclaración que ordenó “*obtener la real- proporción que representaban los dos centavos en el precio promedio del kilo de cemento de 1989[...]*”⁵. En su acción solicitó que como reparación, se ordene a la jueza de ejecución aplicar “*los precios del cemento que legalmente rigieron en 1989*” dado que, al haber cambiado la forma de determinación de valores mediante el auto de aclaración, se estaría “*ejecutando inadecuadamente*” la Resolución, al considerar como precio del kilo de cemento S/. 8,30 sucres.
17. En sesión ordinaria de 10 de noviembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió disponer la apertura del expediente de la acción de incumplimiento presentada y que se proceda con el sorteo electrónico. De conformidad con el sorteo electrónico de causas realizado el 16 de noviembre de 2021, la acción fue signada con el No. 117-21-IS y su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
18. El 24 de noviembre de 2021, mediante auto de suspensión No. 916-07-RA y 13-16-IS/21, el Pleno de la Corte Constitucional dispuso (i) “*la suspensión de la fase de seguimiento conjunta de la resolución No. 916-07-RA y sentencia N° 19-18-SIS-CC (caso No. 13-16-IS), mientras la Corte Constitucional sustancia la garantía jurisdiccional de acción de incumplimiento presentada por HOLCIM Ecuador S.A.*”; y, (ii) que se considere la fecha de presentación del informe de la jueza ejecutora –11 de noviembre de 2020— y no la fecha de apertura del expediente de acción de incumplimiento, para efectos de la tramitación de la acción No. 117-21-IS.
19. El 07 de diciembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso.

⁵ La Dirección Técnica de Atención Ciudadana de la Secretaría General de la Corte Constitucional asignó dicho escrito con la hoja de registro No JUR-2020-4869 a la Presidencia de este Organismo y a su vez, Asesoría de Presidencia remitió el 17 de noviembre de 2020, a la Secretaría Técnica Jurisdiccional - Coordinación Técnica de Seguimiento (“STJ”) para el respectivo análisis y elaboración del insumo correspondiente. Durante el análisis en fase de verificación de los casos No. 916-07-RA y No. 13-16-IS, la STJ presentó el 28 de octubre de 2021 el memorando No. CC-STJ-2021-274 ante el Pleno de este Organismo, recomendando que se disponga la apertura de un expediente de acción de incumplimiento presentada por Holcim. En sesión ordinaria del Pleno de 10 de noviembre de 2021, se aprobó la sugerencia contenida en el memorando mencionado.

2. Competencia

20. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con lo previsto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución y 163 y siguientes de la LOGJCC.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

21. En su demanda, la compañía accionante señala que la jueza de la Unidad Judicial Civil del cantón Guayaquil está ejecutando la Resolución de manera inadecuada. Señala que, en un primer momento, la Corte Constitucional resolvió “*que Holcim deposite [...] USD 89'319,809,41 en la cuenta [...] prevista para [la jubilación especial]*”, para lo cual se debía:

[U]tilizar [...] como constante la proporción del ajuste del valor adicional al precio de cemento en 1989, convertido en dólares, con la variación del índice general de precios desde 1989 hasta el 2000 respecto del precio del kilo de cemento en abril de 2000 esto es, 1.57%, de dicho precio, mismo que debe ser calculado en base a [sic] la serie de los índices de variación de los precios de cemento elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en períodos mensuales, a contarse desde el mes de marzo del año 2000, hasta septiembre de 2010, más el interés por mora respecto a cada año adeudado, tomando en consideración la tasa de interés de 5,31% establecido por el Banco Central de Ecuador.

22. A decir de la compañía accionante, pese a que en su momento uno de los componentes de la fórmula para fijar el monto a pagar fue “*el precio del kilo de cemento de 1989*” tras la emisión del auto de aclaración, la Sala “*considera que en la resolución se ha incurrido en un error de cálculo*” por lo que, correspondía:

[...] obtener la proporción del valor adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989; para luego, mantener dicha proporción y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000, en que se produjo la dolarización; y 2010, en que se emitió la resolución objeto de aclaración y ampliación.

23. En tal sentido, añade la compañía accionante que el razonamiento de la jueza de ejecución “*para utilizar como precio del kilo esos S/.8,30 (y en consecuencia la proporción del 0.24%), se aleja de lo dispuesto por la Corte Constitucional en el Auto*”. A su decir, “*la orden de que se corrijan los cálculos realizados [...], alcanza a esos S/.8.30, precisamente porque desde que el Auto mandó a promediar el precio del kilo de cemento de 1989, prescindió de esos [...] S/.8.30, siendo, más bien, obligación de la jueza utilizar los precios que legalmente reglan en ese año*”⁶.

⁶ Holcim manifestó que el precio para calcular la proporción que representaban los S/. 0,02 centavos en el precio promedio del kilo de cemento de 1989 fue indebidamente fijado en S/. 8,30 sucres cuando era realmente de S/. 19,17 sucres. Bajo su criterio, mediante Decreto 107, el Frente Económico incluyó al cemento como producto sujeto a control de precios y fijó el precio de venta neto del saco de 50kg en S/.

Holcim agrega que *“desde el momento en el que la jueza consideró que el precio a aplicar era S/.8,30 está ejecutando inadecuadamente lo resuelto por la Corte Constitucional en el Auto”*.

24. Sobre la base de los argumentos expuestos, la compañía accionante solicita que se declare la *“ejecución inadecuada”* de la sentencia referida y que se liquiden los valores aplicando los precios que legalmente rigieron en 1989⁷.

3.2. Fundamentos de la Asociación

25. El 14 de diciembre de 2021, Arturo Jacinto Campodónico Moreno, en representación de Ángel Jaime Mendoza Coello, procurador de la Asociación, presentó un informe solicitando que se declare improcedente la demanda de acción de incumplimiento presentada por Holcim.
26. Como primer punto, la Asociación señala que la presentación de la demanda es improcedente por cuanto *“del proceso de ejecución de sentencia no caben acciones que conlleven el retardo en el cumplimiento de tal proceso de ejecución de sentencia Constitucional por incumplimiento, por tanto, resulta más que improcedente, la presentación de dicha demanda de incumplimiento por parte de la compañía HOLCIM”*.
27. Añade que la demanda tuvo que ser presentada ante la Corte Constitucional y no ante la jueza de lo Civil de Guayaquil. A su juicio, la jueza de ejecución transformó el proceso de ejecución en un proceso lleno de falencias y contradicciones pues *“permite que el Juez sea quien remita a la Corte Constitucional la presentación improcedente de una Demanda de Incumplimiento”*.
28. Sostiene que un auto de aclaración y ampliación no puede modificar una sentencia constitucional y que revisar el porcentaje del kilo de cemento, como solicita Holcim, *“constituiría una estulticia aberrante que violaría todo principio y precepto de orden constitucional”*.
29. Respecto al proceso de ejecución, señala que la jueza ejecutora (i) al avocar conocimiento, notifica a las partes pero no nombra perito en el mismo auto, como ordena el literal b.4) de las Reglas para la Sustanciación de Procesos de Determinación Económica de la sentencia No. 011-16-SIS-CC (**“Reglas de Reparación”**); (ii) alejándose de la regla jurisprudencial b.7), corre traslado con el informe pericial de 15 de mayo de 2020 a las partes por un término de 7 días cuando

700 sucres, valor que, al agregar impuestos, tasas y la contribución de S/. 0,02 centavos de sucres, da como resultado que el precio final sea de S/. 775,70 sucres, el cual rigió hasta agosto de 1989. Agrega que, a partir de agosto de 1989, el Frente Económico fijó el precio de venta neto del saco de cemento de 50kg en S/. 1100 sucres, valor que, al agregar impuestos, tasas y la contribución de 0,02 centavos de sucres, da como resultado que el precio final sea de S/. 1215,70 sucres. Por ello, concluye que si se promedian ambos precios (S/. 775,70 y S/. 1215,70 sucres) y se divide el resultado para 50 el precio promedio del kilo de cemento en el año 1989 fue S/. 19,17 sucres.

⁷ Precios que constan en los decretos ejecutivos 107 y 128, publicados en el Registro Oficial 82 del 8 de diciembre de 1988 y Registro Oficial 253 del 15 de agosto de 1989, respectivamente.

el término correspondiente era de 3 días; (iii) acepta la impugnación de Holcim al informe pericial por error esencial a pesar de que el Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) establece que los informes periciales no son susceptibles de esta impugnación; y, (iv) nombra un tercer peritaje dentro del proceso contraviniendo el literal b.8) de las Reglas de Reparación que prevé la posibilidad de realizar hasta dos peritajes.

- 30.** Sobre la base de estas consideraciones, la Asociación solicita a la Corte Constitucional que (i) “*se declare la improcedencia de la Demanda de SENTENCIA CONSTITUCIONAL POR INCUMPLIMIENTO presentada por la compañía Holcim ECUADOR S.A.*”; (ii) “*se declare el error inexcusable cometido por la [...] [jueza ejecutora] del proceso de ejecución de Sentencia Constitucional No. 09332-2019-09723*”; y, (iii) *se proceda con la verificación del cumplimiento integral de la Sentencia [...], Auto de Aclaración [...] así como, de la Sentencia [...] No. 019-18-SIS-CC, y Auto de Aclaración y Ampliación de fecha 23 de abril de 2019*”.

3.3. Fundamentos de la Jueza de la Unidad Judicial Civil del cantón Guayaquil

- 31.** El 11 de noviembre de 2020, Vanessa Mercedes Wolf Avilés, jueza de la Unidad Judicial Civil del cantón Guayaquil remite a la Corte Constitucional el correspondiente informe sobre el cumplimiento de la sentencia. El mismo, en lo principal, se refiere a todas las diligencias realizadas para ejecutar la sentencia y el auto de aclaración.
- 32.** Sobre los recursos de aclaración y ampliación menciona que “*bajo ningún concepto estos pueden modificar el alcance o contenido de la sentencia o dictamen constitucional. En consecuencia el auto de aclaración y ampliación de fecha 24 de abril del 2014 no reformó lo resuelto en la sentencia sino que estableció un error de cálculo y fijó la fórmula para obtener la cuantificación económica*”. Agrega que “*la parte accionada ha hecho referencia que el precio del kilo es 8.3 conforme lo señalado en la sentencia*” por lo que no se planteó ninguna observación respecto al precio del kilo de cemento al año 1989.
- 33.** Añade que, mediante providencia de fecha 12 de octubre del 2020 “*se realiza la aclaración de la providencia [...] en la cual se determina que el monto al cual asciende la reparación económica corresponde a US\$12.507.078,65, de cuyo valor se encuentra pendiente de pago la cantidad de US\$8.853.183,65, toda vez que obra de autos que la cantidad de US\$3.653.895,00 ya fue cancelada por la compañía accionada*”. Asimismo, añade que “*la Resolución No. 0916-07-RA de 15 de diciembre de 2010 contiene una serie de obligaciones a ser cumplidas*”.
- 34.** Finalmente, la jueza ejecutora concluye indicando que “*ha precautelado el derecho de los sujetos procesales, en especial el derecho a la defensa, contradicción, debido proceso y tutela judicial efectiva, así como el de celeridad teniendo especial consideración la complejidad de la causa*”.

4. Análisis constitucional

35. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional analizar si la Resolución emitida en la causa No. 916-07-RA de 15 de diciembre de 2010 y su respectivo auto de aclaración han sido cumplidos íntegramente o de forma defectuosa conforme lo alegado por la compañía accionante, a la luz de la documentación que consta en el expediente constitucional. Para ello es necesario, en primer lugar, determinar el contenido y alcance de las decisiones constitucionales alegadas como incumplidas en lo relativo a la fórmula de cálculo de la reparación económica en cuestión, y lo resuelto en fase de ejecución en relación con la determinación de los valores a pagar por parte de Holcim a la Asociación.
36. Así, se observa que, el 15 de diciembre de 2010, esta Corte Constitucional emitió la Resolución mediante la cual aceptó el recurso de apelación de amparo constitucional interpuesto por la Asociación y ordenó que Holcim deposite a su favor, en el plazo de veinte días, la suma de USD 89'319,809,41 dólares por concepto de jubilación especial, de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento ("**Ley de Jubilación Especial**")⁸. Para financiar este beneficio de jubilación, la mencionada normativa fijó un incremento de 0,02 centavos de sucre por cada kilo de cemento, disponiendo que las empresas que conforman la industria cementera actúen como agentes de retención del incremento y lo depositen mensualmente en una cuenta destinada para el efecto por el IESS⁹.
37. Como se desprende de la sección décimo tercera de la Resolución, para calcular el valor a pagar por parte de Holcim, este Organismo dispuso:

[...] prescindir de la denominación monetaria (centavos de sucre o centavos de dólar) y utilizar en cambio, como constante la proporción del ajuste del valor adicional al precio de cemento en 1989, convertido en dólares, con la variación del índice general de precios desde 1989 hasta el 2000, respecto del precio del kilo de cemento en abril de 2000 esto es, 1,57% de dicho precio mismo que debe ser calculado en base a (sic) la serie de los índices de variación de los precios de cemento elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en periodos mensuales, a contarse desde el mes de marzo del año 2000, hasta septiembre de 2010, más el interés por mora respecto a cada año adeudado, tomando en consideración la tasa de interés de 5,31% establecido por el Banco Central de Ecuador (énfasis añadido).

⁸ Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento. Registro Oficial No. 153 de 21 de marzo de 1989. Artículo 4: "Quiénes se acojan al derecho de jubilación especial establecido en esta Ley, gozarán de una pensión mensual equivalente al ciento por ciento del último sueldo o salario que hubiere percibido".

⁹ Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento. Registro Oficial No. 153 de 21 de marzo de 1989. Artículo 4: "Incrementátese en dos centavos el precio ex - fábrica de cada kilo de cemento, cuyos valores, incluyendo la proporción correspondiente a la aplicación del impuesto existente a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios, se destinarán en su totalidad a financiar el beneficio de jubilación especial que se establece en esta Ley". Artículo 5 "Las empresas que conforman la industria del cemento serán los agentes de retención del incremento establecido en el artículo 4 de esta Ley, debiendo remitir mensualmente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la totalidad de los valores recaudados".

38. Este Organismo observa que el cálculo realizado en la Resolución se compuso de los siguientes pasos: (i) se fijó S/. 8,30 sucres como precio del kilo de cemento en 1989, de conformidad con los índices del INEC; (ii) se determinó un incremento en el precio de 0,02 centavos de sucre por cada kilo de cemento, según lo dispuesto en la Ley de Jubilación Especial; (iii) se calculó la proporción que representaban los 0,02 centavos respecto del precio de S/. 8,30 sucres en 1989, porcentaje que se fijó en 0,24%; (iv) se ajustó dicha proporción (0,24%) a la variación de precios del cemento desde el año 1989 hasta el 2000; (v) se fijó 1,57% como la proporción que representaban los 0,02 centavos de sucre en el precio del kilo de cemento en el año 2000; (vi) se determinó el valor mensual adeudado por Holcim desde abril del 2000 hasta septiembre de 2010 utilizando como constante el porcentaje de 1,57%¹⁰; (vii) se sumaron los valores mensuales adeudados y se obtuvo un resultado de USD 70'943,858,00 dólares; y, (viii) al capital se sumó el valor de intereses por mora (correspondiente a USD 18'375,951,41 dólares) y se obtuvo una totalidad de USD 89'319,809,41, valor que se ordenó a Holcim cancelar a favor de la Asociación.

39. El cálculo del párrafo *ut supra* se resume en la siguiente tabla:

Precio del kilo de cemento en 1989 en sucres	8,3	Precio del kilo en USD	0,0128982
Valor adicional al precio	0,02	Valor adicional en USD	0,0000310
Proporción del precio	0,24%	Tipo de cambio 1989	643,5
		Variación del índice de precios desde 1989	4459
		Variación del valor adicional con la inflación	0,00141695
Fondo a pagar	70.943,858,00	Proporción del precio en 2000	1,57%

Tabla No. 1 elaborada por la Corte Constitucional

40. Posteriormente, el 24 de abril de 2014 –tras la solicitud de aclaración y ampliación presentada por Holcim— la Tercera Sala de la Corte Constitucional emitió un auto de aclaración que dispuso en su literalidad:

Esta Sala considera que en la resolución se ha incurrido en un error de cálculo al establecer los kilos vendidos por parte de la empresa HOLCIM ECUADOR S.A.,

¹⁰ Correspondiente a la proporción del ajuste del valor adicional al precio de cemento en 1989 (0,24%), convertido en dólares (USD 643,5), con la variación del índice general de precios desde 1989 hasta el 2000 (4459), respecto del precio del kilo de cemento en abril de 2000.

debiendo enmendarse los cálculos efectuados con los kilos referidos por la empresa en su escrito de aclaración y ampliación. Para el efecto, ha advertido que ha existido un cálculo errado de los valores en el tiempo constante en los considerandos Décimo Tercero y Décimo Cuarto de la resolución materia de aclaración y ampliación, pues se aparta del razonamiento establecido por la Sala en los considerandos anteriores; ya que la prescindencia de la denominación monetaria, para que resulte proporcional, debe traducirse en una determinación concordante con del valor [sic] que los dos centavos de sucre representaban respecto del precio del kilo de cemento en la época en la que fue promulgada la ley. Dicha determinación se expresa del siguiente modo: Se requiere obtener la proporción del valor adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989; para luego, mantener dicha proporción y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000, en que se produjo la dolarización; y 2010, en objeto de aclaración y ampliación. [...]cabe indicar que existe otro cálculo errado referente a los intereses por mora [...], pues dichos intereses fueron fijados en razón del capital obtenido en base al (sic) primer error de cálculo, previamente explicado; motivo por el cual, el juez que determine la reparación material deberá efectuar el cálculo de dichos intereses en base al monto cuantificado (énfasis añadido).

- 41.** Según se constata del auto de aclaración, la Tercera Sala de la Corte Constitucional reconoció que en la Resolución se incurrió en un error de cálculo toda vez que la suma a depositar a favor de la Asociación debía calcularse estableciendo la real proporción del valor adicional al precio que representaban los 0,02 centavos de sucre respecto del promedio del kilo de cemento al año 1989; es decir, se evidenció un error en el cálculo de la proporción y dispuso la forma en la que esta debía ser debidamente calculada. Posteriormente, este Organismo dispuso que la real proporción obtenida se aplique de manera constante al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre el 2000 –fecha en la que se produjo la dolarización— y septiembre del 2010 –momento en que se emitió la Resolución. El auto de aclaración añade que en vista de que el capital obtenido no es correcto tampoco lo son los intereses por mora. Así, esta Corte Constitucional observa que el auto de aclaración determinó dos elementos que resultan pertinentes para el análisis de la presente acción. El primero, que el porcentaje o la proporción que los 0,02 centavos de sucre representaban respecto del precio del kilo de cemento en 1989 fue calculado incorrectamente; y, el segundo, que una vez determinada la real proporción esta debe aplicarse, de manera constante e invariable, al precio del cemento de cada año entre el 2000 y 2010.
- 42.** Luego de la emisión del auto de aclaración, este Organismo dispuso el inicio del proceso de ejecución –que se signó con el No. 09310-2007-0096— en el cual se ordenaron múltiples peritajes que arrojaron resultados distintos, como se desprende en la siguiente tabla:

Fecha	Monto total	Observaciones
-------	-------------	---------------

10 de junio de 2015 ¹¹	USD 69'989,103,76	Se rechazó el peritaje en vista de que el proceso fue declarado nulo el 14 de agosto de 2015 ¹² .
27 de noviembre de 2015 ¹³	USD 64'895.810,22	Mediante providencia de 13 de enero de 2016, se rechazó el peritaje por falta de claridad ¹⁴ .
10 de febrero de 2016 ¹⁵	USD 3'653,895,00	Si bien este peritaje se acogió mediante auto resolutorio de 11 de marzo de 2016 ¹⁶ , la Corte Constitucional declaró en sentencia posterior, el incumplimiento de la Resolución y su auto de aclaración, dejó sin efecto el proceso a partir de la providencia de 7 de marzo de 2016 ¹⁷ , y ordenó que se realicen los peritajes correspondientes ¹⁸ .

Tabla No. 2 elaborada por la Corte Constitucional

¹¹ Mediante sorteo electrónico se designó a la perito liquidadora Elba Pinzón Aguirre, quien presentó su informe el 10 de junio del 2015, en el que concluyó que el valor adeudado por Holcim se compone de USD 42'682,242,17, como capital, USD 22'184,992,52, por los intereses de la mora y USD 5'121,869,06 correspondiente al IVA. La suma de estos valores arroja una totalidad de USD 69'989,103,76.

¹² El 14 de agosto de 2015, la jueza de ejecución declaró nulo todo lo actuado en vista de que no se notificó ninguna providencia del proceso a Holcim.

¹³ Mediante sorteo electrónico de 19 de octubre de 2015, se designó a la perito Jessenia Alvarado Pazmiño para que realice un segundo peritaje.

¹⁴ La jueza de ejecución señaló que “*al haber realizado un análisis crítico al informe presentado, y al no estar claro dicho informe esta juzgadora en aplicación de los principios de seguridad jurídica así como lo emanado en el artículo 4 de la ley de garantías jurisdiccionales y control constitucional (sic) en sus numerales 1 y 6 así como el 11 letra c), RECHAZA EL INFORME PRESENTADO POR LA OBSCURIDAD DEL MISMO Y CON EL ÚNICO FIN DE ATENDER AL GRUPO VULNERABLE DE ESTA CAUSA*” (énfasis en el original).

¹⁵ En providencia de 13 de enero de 2016, la jueza ordena un tercer peritaje a cargo del perito Juan Herrera Silva. La jueza confiere al perito cinco días para que analice y prepare su informe.

¹⁶ La jueza acoge el informe pericial en la sentencia al señalar “*se reitera que queda aprobado el informe pericial rendido, que se apareja como anexo*”. Como consecuencia, Holcim pagó a favor de la Asociación USD 3'653,895,00.

¹⁷ En esta providencia, la jueza de ejecución declaró el error esencial sobre el informe pericial elaborado por la perita Jessenia Alvarado Pazmiño, por solicitud de Holcim.

¹⁸ Tras una serie de inconvenientes en el proceso de ejecución, el 13 de mayo de 2016 la Asociación presentó una acción de incumplimiento respecto de la Resolución y de su correspondiente auto de aclaración. La demanda se tramitó bajo la causa No. 13-16-IS. En sentencia No. 19-18-SIS-CC de 18 de abril de 2018, la Corte Constitucional declaró el incumplimiento de la Resolución y su auto de aclaración y dispuso que se designe otra jueza o juez para que conozca el proceso de ejecución No. 09310- 2007-0096 en vía verbal sumaria y ordene los peritajes que fueren necesarios con objeto de mejor resolver el caso. En esta sentencia la Corte Constitucional dispuso dejar sin efecto el proceso a partir de la providencia de 7 de marzo de 2016, por lo cual, al ser el peritaje elaborado por Jessenia Alvarado Pazmiño posterior a la sentencia, este se mantuvo vigente.

43. Tras la demanda de acción de incumplimiento presentada por la Asociación, el 18 de abril de 2018, mediante sentencia No. 19-18-SIS-CC, dentro de la causa No. 13-16-IS, este Organismo declaró el incumplimiento de la Resolución y su respectivo auto de aclaración. Sostuvo que la juzgadora de instancia no aplicó “*las disposiciones constitucionales emanadas de la Resolución N.º 0916-07-RA y de su auto de aclaración y ampliación de 24 de abril de 2014, sobre lo cual debió versar la verificación efectuada sobre los peritajes*”¹⁹. La Corte Constitucional ordenó que se retrotraiga el proceso de ejecución hasta el momento anterior a la providencia de 7 de marzo de 2016 que declaró el error esencial del peritaje de 19 de noviembre de 2015; y, dispuso que se continúe con el proceso de ejecución “*a partir de la pericia elaborada por la economista Jessenia Alvarado Pazmiño contenida en su informe de 19 de noviembre de 2015, considerando la suma ya pagada por la empresa accionada mediante la transferencia realizada el 3 de febrero de 2017, para efectos de la cuantificación económica*”.
44. Como consecuencia de la referida sentencia, el 27 de septiembre de 2019, la jueza ejecutora avocó conocimiento del proceso de ejecución No. 09332-2019-09723, en el cual ordenó los siguientes peritajes:

Fecha	Monto total	Observaciones
15 de mayo de 2020 ²⁰	USD 101'980,923,14	El 3 de junio de 2020, la jueza concedió al perito un término de cinco días para que incorpore en su informe lo dispuesto en el auto de aclaración ²¹ .

¹⁹ Mediante acción de incumplimiento presentada el 13 de mayo de 2016, la Asociación alegó que el informe pericial elaborado por Juan Teodoro Herrera Silva –que señala como valor a pagar USD 3'653,895,00— fue acogido sin justificación y de manera inmediata por la jueza de ejecución, a pesar de que no cumplía con lo establecido en el auto de aclaración. Añade que este informe es un “*peritaje a la carta*” y lo cataloga como “*distorsionado y carente de imparcialidad y objetividad*”. En sentencia No. 19-18-SIS-CC, esta Corte Constitucional reconoció que Holcim, el 3 de febrero de 2017, realizó el pago del valor determinado en el peritaje realizado por el perito Juan Teodoro Herrera Silva. Señaló, sin embargo, que la jueza ejecutora no justificó las razones por las cuales acogió el cálculo realizado por el perito referido y, por ello, resolvió que el peritaje –y el auto que lo acoge— no cumplen con lo dispuesto en el auto de aclaración, respecto a la obtención de la real proporción del valor adicional al precio que representaban los 0,02 centavos de sucre sobre el precio promedio del kilo de cemento en el año 1989.

²⁰ El 13 de febrero de 2020, la jueza ejecutora designó al perito Jimmy Oscar Ricardo Franco a fin de que realice una nueva pericia económica, a pesar de que el informe realizado por la perita Jessenia Alvarado Pazmiño, dentro del proceso de ejecución No. 09310-2007-0096 se mantenía vigente.

²¹ En esta providencia, la jueza ejecutora señaló que las observaciones presentadas por Holcim están justificadas “*por cuanto de la revisión del informe pericial se determina que no se ha cumplido con lo ordenado por la Corte Constitucional así como con lo dispuesto por esta Juzgadora esto es, tomar en cuenta la respectiva aclaración y ampliación de fecha 24 de abril del 2014*”. Como consecuencia, corrió traslado “*por el término de 5 días al perito señor Jimmy Ricardo Franco con las observaciones realizadas al informe pericial a fin de que realice las correcciones, aclaraciones o ampliaciones respectivas al mismo*”.

12 de junio de 2020 (corrección) ²²	USD 109'899,616,13	Mediante providencia de 23 de junio de 2020, la jueza ejecutora resolvió dejar sin efecto este peritaje y ordenar uno nuevo ²³ .
09 de julio de 2020 ²⁴	USD 82'606,197,43	El 29 de julio de 2020, la jueza de ejecución ordenó a la perito que corrija su informe debiendo mantener la proporción de 0.24% y aplicarla al precio del kilo de cemento entre el 2000 y 2010.
27 de agosto de 2020 (corrección)	USD 8'853,183,65	La jueza acogió este valor en providencias de 25 de septiembre y 12 de octubre de 2020.

Tabla No. 3 elaborada por la Corte Constitucional

- 45.** Tras resumir los informes periciales presentados dentro del proceso de ejecución No. 09332-2019-09723, esta Corte Constitucional considera necesario además analizar los actos procesales que tuvieron lugar luego del informe pericial de 09 de julio de 2020 que calculó como valor a pagar USD 82'606,197,43 dólares.
- 46.** En providencia de 29 de julio de 2020, la jueza ejecutora conminó a la perita a que corrija su informe pericial fijando 0,24% como la proporción que representaban los 0,02 centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989, y aplicándola al precio promedio de kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000 y 2010. En términos de la jueza de ejecución:

²² El 12 de junio de 2020 el perito Jimmy Oscar Ricardo Franco presentó la ampliación a su informe pericial.

²³ En esta providencia, la jueza ejecutora señaló que de la revisión del informe pericial y su ampliación se evidencia “*que éste no ha cumplido con lo ordenado por la Corte Constitucional y por lo determinado por esta Juzgadora, ya que además de obtener la proporción entre la contribución y el precio del cemento, aplicó aspectos como la variación del índice de precios desde 1989 hasta el 2000, lo cual no fue tomado en cuenta en el auto de aclaración y ampliación de fecha 24 de abril del 2014, así como el perito no cumplió con obtener el precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000 en que se produjo la dolarización y 2010 en que se emitió la resolución objeto de aclaración y ampliación y sobre los cuales se aplicaría la proporción del valor adicional al precio*”. Añade que el perito “*determina como proporción del precio en sucres 0,24% a cuyo valor le adicional [sic] una serie de variantes dando como resultado final 1,68%. Variantes que como se indicó no han sido previstas en el auto de aclaración y ampliación de la sentencia cuya ejecución es objeto de este proceso*”.

²⁴ En providencia de 23 de junio de 2020, la jueza de ejecución ordenó un nuevo peritaje y nombró a la perita Cecilia Rocío Bohórquez Briones a fin de que obtenga “*la proporción del valor adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989, para mantener dicha proporción y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000, [...] y 2020 [...]*”.

*Se requiere obtener la proporción del valor adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989; para luego, mantener dicha proporción y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000, en que se produjo la dolarización y 2010, en que se emitió la resolución objeto de aclaración y ampliación, entonces los componentes de esta sentencia serían: -El precio del kilo de cemento en sucres al año 1989. -El impuesto de los dos centavos de sucre. -La proporción del impuesto con respecto al precio en sucres (0,02/830) 0,24%. -Utilizar la proporción de 0,24% en el precio del kilo de cemento desde el año 2000 al 2010. De lo que se puede observar que la perito cumplió con obtener la proporción al determinar que la misma correspondía al 0,24% sin embargo de ello, **no se explica cómo**, si la propia perito establece dentro de su informe que la proporción obtenida de acuerdo a la fórmula establecida en el auto de aclaración y ampliación corresponde a 0,24% y en los términos del auto en mención, esta debe mantenerse y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000, en que se produjo la dolarización y 2010, se **HAYA UTILIZADO UNA PROPORCIÓN TOTALMENTE DISTINTA** que asciende a 1,57% (énfasis en el original).*

47. Así, a criterio de la jueza ejecutora, el informe pericial no tomó en consideración lo ordenado en el auto de aclaración pues utilizó erróneamente la proporción de 1,57% como la correspondiente al valor adicional al precio que representaban los 0,02 centavos de sucre respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989, cuando correspondía a la perita emplear una proporción del 0,24%. En respuesta a la referida providencia, Holcim alegó que la proporción de 0.24%, sugerida por la jueza de ejecución no es la correcta toda vez que el precio del kilo de cemento en 1989 no era 8,30 sino S/. 19,17 sucres, cuestión que, a su criterio, genera que la real proporción sea del 0.10%²⁵.
48. El 27 de agosto de 2020, la perita presentó la corrección a su informe y determinó un valor a pagar de USD 8'853,183,65 el cual obtuvo utilizando 0,24% como la proporción aplicable al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los 2000 y 2010²⁶. La jueza de ejecución, mediante providencia de 25 de septiembre de 2020, rechazó las alegaciones de Holcim y acogió el monto del informe pericial corregido (USD 8'853,183,65) como el valor a pagar a favor de la Asociación. Sobre las alegaciones de Holcim, manifestó que en vista de que el auto de aclaración se limitó a clarificar la fórmula para obtener la cuantificación económica y no a reformar la Resolución, la proporción de 0,24% —fijada en la Resolución— es la aplicable. Añadió que su labor consiste en ejecutar las decisiones constitucionales y no en adoptar un criterio con base en documentación recién

²⁵ Estas alegaciones constan en los escritos presentados por Holcim con fecha 3 de agosto, 14 de agosto y 7 de septiembre de 2020.

²⁶ En su informe, la perita estableció como valor adeudado por Holcim la cantidad de USD 7'337,411,67, monto al que restó la cantidad cancelada por Holcim (USD 3'653.895,00) obteniendo la suma de USD 3'683,516,67, a la que añadió USD 5'169,666,98 por concepto de intereses. Ergo, estableció un valor total de liquidación de USD 8'853,183,65.

incorporada al expediente. El 12 de octubre de 2020, la jueza emitió una providencia ratificando el valor a pagar por parte de Holcim²⁷.

49. Ahora bien, Holcim en su acción de incumplimiento manifestó que el precio para calcular la proporción que representaban los 0,02 centavos en el precio promedio del kilo de cemento de 1989 fue indebidamente fijado en S/. 8,30 sucres cuando era realmente de S/. 19,17 sucres. Adujo que: (i) mediante Decreto 107, el Frente Económico incluyó al cemento como producto sujeto a control de precios y fijó el precio de venta neto del saco de 50kg en S/. 700 sucres, valor que, al agregar impuestos, tasas y la contribución de S/. 0,02 centavos de sucres, da como resultado que el precio final sea de S/. 775,70 sucres, el cual rigió hasta agosto de 1989; (ii) a partir de agosto de 1989, mediante Decreto 1283, el Frente Económico fijó el precio de venta neto del saco de cemento de 50kg en S/. 1100 sucres, valor que, al agregar impuestos, tasas y la contribución de S/. 0,02 centavos de sucres, da como resultado que el precio final sea de S/. 1215,70 sucres; y, (iii) si se promedian ambos precios (S/. 775,70 y S/. 1215,70 sucres) y se divide el resultado para 50 (correspondiente a los kilos del saco de cemento) el precio promedio del kilo de cemento en el año 1989 fue S/. 19,17 sucres.
50. Una vez determinados el contenido y alcance de las decisiones constitucionales alegadas como incumplidas, así como las actuaciones procesales relevantes en fase de ejecución, corresponde a este Organismo verificar si, de conformidad con el artículo 163 de la LOGJCC, la jueza ha ejecutado de forma defectuosa la Resolución y su auto de aclaración conforme lo alegado por Holcim en su acción de incumplimiento. Para ello, resulta necesario hacer énfasis en determinados hechos:
- i) La Resolución ordenó a Holcim pagar a favor de las y los trabajadores de la Asociación una suma que ascendía a USD 89'319,809,41.
 - ii) El auto de aclaración identificó un error en la fórmula de cálculo de la Resolución y determinó que era necesario obtener la proporción del valor adicional al precio que representaban los 0,02 centavos de sucre respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989 para, posteriormente, mantener dicha proporción y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000 y 2010²⁸.

²⁷ Mediante providencia de 12 de octubre de 2020, la jueza ejecutora ratificó que el valor que Holcim estaba obligado a transferir a la Asociación ascendía a USD 8.853.183,65.

²⁸ Como se ha señalado, el auto de aclaración detectó un error en la fórmula de cálculo del valor a pagar constante en la Resolución. Según se desprende del auto de aclaración, el error de cálculo se verifica “*ya que la prescindencia de la denominación monetaria, para que resulte proporcional, debe traducirse en una determinación concordante con el valor que los dos centavos de sucre representaban respecto del precio del kilo de cemento en la época en la que fue promulgada la ley*” (énfasis añadido). Es decir, se observa con claridad que el error en el que incurrió la Resolución es respecto de la proporción obtenida o, dicho de otro modo, del porcentaje que los S/. 0.02 centavos de sucre representaban respecto del kilo de cemento en 1989 (fórmula a través de la cual se obtiene la proporción). Así, es evidente —y consta expresamente en el auto de aclaración— que el error de cálculo corresponde a la proporción. Por ello, en el mismo auto, la Corte Constitucional dispuso que el error se corrija obteniendo “*la proporción del valor*”

- iii) Tras una serie de incidentes en el proceso de ejecución, el informe pericial elaborado por la perita Cecilia Rocío Bohórquez Briones –presentado dentro de la causa No. 09332-2019-09723 el 27 de agosto de 2020— determinó que la suma adeudada por Holcim ascendía a USD 8'853,183,65, resultado que se alcanzó empleando una proporción del 0,24% conforme constaba en la Resolución.
- iv) Mediante escritos de 3 de agosto, 14 de agosto y 17 de septiembre de 2020, Holcim alegó que, con base en el auto de aclaración de la Resolución, se debía corregir el valor de la proporción que representaban los 0,02 centavos en el precio promedio del kilo de cemento de 1989. Sostuvo que la real proporción es de 0,10% y no de 0,24% pues el valor del kilo de cemento en 1989 era de S/. 19,17 y no de S/. 8,30 sucres, como erróneamente se determinó en la Resolución.
- v) La jueza ejecutora rechazó las pretensiones de Holcim por considerar que el auto de aclaración no puede dejar sin efecto los valores establecidos en la Resolución y que no es posible adoptar una decisión con base en documentación recién incorporada al expediente. Concluyó, que 0,24 % es el porcentaje aplicable para calcular la suma por reparación económica conforme lo dispuesto en la Resolución y, por tanto, ratificó el informe pericial y ordenó el pago de USD 8'853,183,65.
- 51.** Sobre la base de lo expuesto, esta Corte encuentra que –como se señaló en los párrafos 40, 41 y 50 literal ii) *ut supra*— en el auto de aclaración de la Resolución, la Tercera Sala de la Corte Constitucional identificó “*un cálculo errado de los valores en el tiempo*” pues la proporción debía obtenerse con base en “*el valor que los dos centavos de sucre representaban respecto del precio del kilo de cemento en la época en que fue promulgada la ley*” (énfasis añadido). De lo anterior, esta Corte observa que: (i) la proporción de 0,24% fue indebidamente calculada en la Resolución; (ii) la proporción debía calcularse con el precio del kilo de cemento del año 1989, fecha de promulgación de la Ley de Jubilación Especial; y, (iii) la proporción obtenida debía aplicarse de manera constante al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre el 2000 y 2010, es decir el mismo porcentaje para cada año.
- 52.** Dicho de otro modo, el auto de aclaración concluyó que el porcentaje de 0,24% no correspondía a la real proporción del valor adicional al precio que representaban los 0,02 centavos de sucre respecto del precio promedio del kilo de cemento en el año 1989. Por lo tanto, este porcentaje debía recalcularse en la fase de ejecución de acuerdo con los valores correspondientes y aplicarse de manera constante al precio del kilo de cemento de los años 2000 a 2010 para así obtener el valor total adeudado por Holcim.

adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989” (énfasis añadido), de lo cual se desprende, una vez más, que el error es en la proporción y, por ello, se dispone la fórmula correcta para calcular este porcentaje.

- 53.** Tras revisar en su integralidad el expediente, esta Corte encuentra que en el último informe pericial²⁹, acogido por la jueza de ejecución, se empleó la proporción de 0,24% para calcular el valor de reparación económica (que ascendió a USD 8'853,183,65) y, si bien se aplicó este porcentaje de manera constante –lo cual no ocurrió en los anteriores peritajes³⁰— la proporción utilizada no se adecuó a lo dispuesto en el auto de aclaración, según el cual el porcentaje fijado en la Resolución (0,24%) no era el correcto.
- 54.** Por el contrario, esta Corte observa que la jueza ejecutora interpretó de forma errónea el auto de aclaración y consideró que el porcentaje de 0,24% debía mantenerse en el cálculo ordenado a la perita. De ahí que, a criterio de esta Corte, correspondía tanto a la perita como a la jueza ejecutora considerar que conforme el auto de aclaración, la Corte reconoció el error de cálculo en la proporción de 0,24% y que para ello debían utilizarse los valores correspondientes en fase de ejecución, no siendo el 0,24% el correcto, y, con base en ello, calcular la real proporción del valor adicional al precio que constituían los 0,02 centavos de sucre con relación al precio del kilo de cemento en el año 1989.
- 55.** En vista de que la suma de USD 8'853,183,65 se obtuvo tras aplicar la proporción de 0,24% al precio del kilo de cemento entre los años 2000 a 2010, esta Corte Constitucional declara el cumplimiento defectuoso de la Resolución y su respectivo auto de aclaración que deben interpretarse y ejecutarse de forma conjunta. Ahora bien, es importante precisar que no le corresponde a la Corte Constitucional determinar el porcentaje de la real proporción para calcular el capital y los intereses que Holcim debe pagar puesto que esto debe realizarse a través del informe pericial en fase de ejecución conforme lo dispuesto en la presente sentencia. En este punto es importante enfatizar que, a través de la acción de incumplimiento, la Corte Constitucional no tiene la potestad de modificar el contenido de sentencias y dictámenes constitucionales³¹ y, en consecuencia, *“no [...] puede ordenar medidas distintas a las dispuestas en la sentencia respecto de la cual se alega el incumplimiento”*³².
- 56.** Sobre la base de lo expuesto, esta Corte Constitucional ordena que se declare el cumplimiento defectuoso de la Resolución y del auto de aclaración dentro del proceso No. 09332-2019-09723. Por ello, corresponde a la jueza ejecutora, por última ocasión, nombrar a un perito que en el término máximo de diez días, elabore un informe en el que establezca la real proporción del valor adicional al precio que representan los 0,02 centavos de sucre respecto del promedio del kilo de cemento en el año 1989 y, posteriormente, utilizar el mismo porcentaje para el cálculo del valor entre los años 2000 a 2010. Luego, el perito o perita realizará lo propio respecto al cálculo de los intereses adeudados, tomando en consideración la tasa de interés

²⁹ Elaborado por la perita Cecilia Rocío Bohórquez Briones y presentado el 27 de agosto de 2020 dentro del proceso de ejecución No. 09332-2019-09723.

³⁰ Ver informes periciales de 15 de mayo y 12 de junio de 2020 (elaborados por Jimmy Oscar Ricardo Franco) e informe pericial 09 de julio de 2020 (elaborado por Cecilia Rocío Bohórquez Briones).

³¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 17-11-IS/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 25.

³² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 57-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 22.

fijada por el Banco Central de Ecuador en la época en la que se emitió la Resolución y el auto de aclaración.

57. Cabe precisar que, para evitar la dilación de la causa y garantizar la celeridad y economía procesal, no se podrán ordenar más peritajes dentro de la presente causa. Recibido el informe pericial, la jueza de ejecución correrá traslado –por una sola ocasión— a Holcim y a la Asociación para que, en el término máximo de tres días, formulen observaciones. De presentarse observaciones, la jueza ejecutora determinará su pertinencia, ordenará al perito o perita que adecúe su informe y, tras recibir el informe corregido, emitirá un auto ordenando el pago. De no existir observaciones, se resolverá únicamente sobre la base del informe.

5. Consideraciones adicionales

58. Como se señaló en el párr. 30 *ut supra*, mediante escrito de 14 de diciembre de 2021, la Asociación solicitó que se declare el error inexcusable cometido por la jueza ejecutora en el marco de este proceso. Esta Corte no puede dejar de observar que dentro del proceso No. 09332-2019-09723 se verifican una serie de actuaciones que dilataron la ejecución de la Resolución y su correspondiente auto de aclaración, afectando la celeridad y economía procesal³³. Tras la revisión del proceso de ejecución se encuentra que, en inobservancia de las Reglas de Reparación establecidas en la sentencia No. 11-16-SIS-CC³⁴, la jueza no nombró un perito al avocar conocimiento de la causa. Asimismo, la jueza ejecutora corrió traslado a las partes con un informe pericial por el término de siete días, cuando el término máximo previsto en las referidas reglas es de tres días³⁵. Se identifica, además, que la jueza aceptó la impugnación de Holcim al informe pericial por error esencial a

³³ De igual manera, en el proceso de ejecución No. 09310- 2007-0096, se identificó que (i) se realizaron dos peritajes previo a la pericia aprobada en sentencia de 11 de marzo de 2016 –contrario a lo que disponen las Reglas para la sustanciación de los procesos de determinación económica, parte de la reparación integral, dictadas por la Corte Constitucional; (ii) no se agregó al proceso la providencia de 14 de agosto de 2015 en la cual se declaró la nulidad de todo el proceso de ejecución, (iii) mediante providencia de 7 de marzo de 2016 se declaró el error esencial en la cuantificación realizada por la perita Jessenia Alvarado Pazmiño sin haberse motivado esta decisión; y, (iv) la jueza de ejecución no fundamentó la sentencia en la que acoge el peritaje elaborado por Juan Herrera Silva. Por lo expuesto, en sentencia No. 019-18-SIS-CC este Organismo dejó sin efecto el proceso de ejecución a partir de la providencia de 7 de marzo de 2016 y dispuso que se sortee un nuevo juez o jueza para que conozca el proceso de ejecución.

³⁴ Cabe mencionar que según el literal c) de las Reglas de Reparación de la sentencia No. 011-16-SIS-CC “cuando **un particular sea el encargado del pago**, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la misma autoridad jurisdiccional que conoció en primera instancia la causa de garantías jurisdiccionales a través de un proceso sumario, que **en lo pertinente se aplicará lo dispuesto en las reglas jurisprudenciales aplicables para el trámite de ejecución de reparación económica ante la jurisdicción contenciosa administrativa, dispuestas en esta sentencia**, a excepción de las reglas jurisprudenciales contenidas en los literales b.1 y b.11” (énfasis añadido). Por lo cual al ser un particular (Holcim) el obligado al pago, las Reglas de Reparación deberán ajustarse a lo dispuesto en la disposición citada.

³⁵ Mediante providencia de 15 de mayo de 2020, la jueza de ejecución dispuso que se ponga “en conocimiento de los sujetos procesales el contenido del mismo [informe pericial] a través de los medios más eficaces, por el término de 7 días”.

pesar de que el COGEP establece que los informes periciales no son susceptibles de esta impugnación³⁶. Por último, se constata que la jueza ordenó un nuevo peritaje sin justificar las razones de su procedencia³⁷.

- 59.** Este Organismo, por adición, no encuentra razón alguna que justifique los tiempos excesivos empleados por la jueza para la ejecución de las decisiones en análisis. Del proceso se desprende que la causa se sorteó a la jueza de ejecución el 16 de agosto de 2019, se dispuso el inicio del proceso el 27 de septiembre de 2019, y se avocó conocimiento el 13 de febrero de 2020. Entre el sorteo y el avoco de conocimiento transcurrieron más de 7 meses y, entre el inicio del proceso y el avoco transcurrieron aproximadamente 4 meses. Por lo cual, la jueza se tomó un plazo injustificado, en inobservancia de las Reglas de Reparación que establecen que una vez iniciado el proceso de ejecución se avocará conocimiento en el término máximo de cinco días.
- 60.** Al mismo tiempo, esta Corte no puede dejar de reconocer la complejidad del caso y la falta de claridad de las decisiones previas emitidas dentro de esta causa. En atención a lo anterior, si bien la Corte Constitucional considera improcedente la solicitud de la Asociación de que se declare el error inexcusable cometido por la jueza ejecutora, corresponde a este Organismo llamar la atención de la jueza ejecutora por la demora injustificada en la ejecución de la Resolución y su auto de aclaración y porque era su obligación dar cumplimiento a la sentencia de modo oportuno y de acuerdo con la legislación vigente.

6. Decisión

- 61.** 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 de incumplimiento No. 117-21-IS.
 - 2. Declarar el cumplimiento defectuoso** de la Resolución No. 916-07-RA y su respectivo auto de aclaración por parte de la jueza de ejecución Vanessa Wolf Avilés, dentro del proceso No. 09332-2019-09723. En consecuencia, se ordena:
 - i. Dejar sin efecto los peritajes anteriores dentro del proceso de ejecución y que, como resultado, la jueza de ejecución, previo sorteo y por última vez, nombre a un nuevo perito o perita para que –en el término máximo de diez días– se encargue de realizar un informe en el que determine la real proporción del valor adicional al precio representan los 0,02 centavos de sucre respecto del promedio del kilo de cemento al año 1989 y, posteriormente, aplique esta proporción de manera constante e invariable al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los

³⁶ Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015. Artículo 222.

³⁷ Mediante providencia de 01 de junio de 2020 la jueza de ejecución ordenó que se modifique el informe presentado por Jimmy Oscar Ricardo Franco sin justificar las razones por las cuales este no era claro.

años 2000, y 2010. Al valor resultante deberán añadirse los intereses por la mora, los cuales deberán ser calculados utilizando la misma proporción empleada para la determinación del capital y de conformidad con la tasa fijada por el Banco Central a la época en que fue emitida la Resolución y el auto de aclaración. De la suma total deberá descontarse el valor de USD 3'653,895,00, correspondiente al pago realizado por la compañía accionante mediante transferencia bancaria a la cuenta No. 1330162 del Banco Central del Ecuador.

- ii. Que, de conformidad con las Reglas de Reparación establecidas en la sentencia No. 11-16-SIS-CC pertinentes, cuando un particular es el encargado del pago en el proceso de ejecución de la reparación económica ordenada en garantías jurisdiccionales, una vez recibido el informe pericial, se corra traslado de manera inmediata y por una sola ocasión a Holcim y a la Asociación para que formulen las observaciones que consideren pertinentes en el término máximo de tres días. Dichas observaciones, junto con el informe pericial, serán analizadas por la jueza ejecutora y, de estimar que estas son justificadas y pertinentes, se solicitará a el perito o la perita que realice la corrección, aclaración o ampliación respectiva. Si las partes no formulan observaciones en el término señalado se entenderá que aceptan el informe pericial y corresponderá a la jueza ejecutora resolver sobre la base del mismo.
 - iii. Que, de no recibir observaciones al informe pericial o, tras recibir la corrección, aclaración o ampliación del informe por parte del perito o la perita, la jueza de ejecución emita el correspondiente auto ordenando el pago del valor adeudado a la Asociación por parte de Holcim.
3. **Ordenar** a la jueza de ejecución que remita un informe a este Organismo, en el término de 30 días contados a partir de la notificación con la presente sentencia, respecto al desarrollo del proceso de ejecución No. 09332-2019-09723 y que, en el mismo término, informe documentadamente sobre el pago efectivo que realice Holcim a favor de la Asociación.
 4. **Rechazar** la solicitud de declaratoria de error inexcusable presentada por la Asociación y llamar la atención a la jueza de ejecución Vanessa Wolf Avilés por la demora injustificada en la ejecución y por no dar cumplimiento oportuno a lo dispuesto en la Resolución y su respectivo auto de aclaración.
 5. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.01.24
18:10:29 -05'00'

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración y ampliación No. 117-21-IS/22**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** - Quito D.M.- 30 de marzo de 2022

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional los escritos presentados: (i) el 27 de enero de 2022 por Dolores del Carmen Prado Marengo, en su calidad de presidenta ejecutiva de HOLCIM ECUADOR S.A. (“**Holcim**”); (ii) el 28 de enero, 01 de febrero, 11 de febrero y 15 de febrero de 2022 por Arturo Jacinto Campodónico Moreno, procurador judicial de Ángel Jaime Mendoza Coello, presidente y procurador de la Asociación de Jubilados y Veteranos de “La Cemento Nacional” C.E.M., hoy Holcim Ecuador S.A. (“**Asociación**”); (iii) el 16 de febrero de 2022 por Mario William Ortiz Cevallos, presidente encargado de la Asociación de Ex Empleados y Trabajadores Jubilados de Cementos Chimborazo S.A., Arturo Filemón Ortiz Nieto, presidente encargado de la Asociación de Desarrollo Social y Participación de Ex Trabajadores de la compañía Industrias Guapán y Ciudadanía del Cantón Azogues; y, Edgar Sarango Correa, presidente de la Confederación de Trabajadores del Ecuador C.T.E.; y, (iv) el oficio No. 0090-UJCG-2022 de 22 de febrero de 2022 suscrito por Patricia de los Ángeles Zúñiga Arreaga, secretaria de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil. El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa **No. 117-21-IS, acción de incumplimiento**, emite el siguiente auto:

I. Antecedentes

1. El 09 de febrero de 2007, la Asociación presentó acción de amparo constitucional en contra de Holcim y solicitó que se cancelen todas las pensiones que no fueron pagadas desde el año 2000. Dado que la acción de amparo fue desechada, la Asociación interpuso recurso de apelación.
2. El 15 de diciembre de 2010, la Primera Sala de la Corte Constitucional del Ecuador emitió la resolución No. 916-07-RA (“**Resolución**”), aceptó la acción de amparo y ordenó a Holcim depositar, en el plazo de veinte días, la suma de USD 89'319,809,41 en la cuenta creada y destinada para financiar la jubilación especial otorgada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) a favor de las y los trabajadores de la Asociación. Holcim solicitó aclaración y ampliación de la Resolución.
3. El 24 de abril de 2014, la Corte Constitucional emitió un auto de aclaración y ampliación (“**auto de aclaración**”) por medio del cual determinó la existencia de un error de cálculo en la Resolución y dispuso su corrección¹. El proceso continuó en

¹ En este auto, la Corte Constitucional indicó que “*ha existido un cálculo errado de los valores en el tiempo constante en los considerandos Décimo Tercero y Décimo Cuarto de la resolución materia de aclaración y ampliación pues se aparta del razonamiento establecido por la Sala en los considerandos anteriores; ya que la prescindencia de la denominación monetaria, ya para que resulte proporcional, debe traducirse en una determinación concordante con del [sic] valor que los dos centavos de sucre representaban respecto del precio del kilo de cemento en la época en la que fue promulgada la ley*”. A manera de conclusión, la Corte afirmó que para realizar aquella determinación “*Se requiere obtener la proporción del valor adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989; para luego, mantener dicha proporción y aplicarla al*

fase de ejecución ante el Juzgado Décimo de lo Civil y Mercantil de Guayaquil (actual Unidad Judicial Civil de Guayaquil).

4. En sentencia No. 19-18-SIS-CC de 18 de abril de 2018, la Corte Constitucional conoció la acción de incumplimiento presentada por la Asociación respecto a la Resolución y auto de aclaración, declaró su incumplimiento y dispuso que se designe otra jueza o juez para que conozca el proceso de ejecución y ordene los peritajes que fueren necesarios con objeto de mejor resolver el caso. El 27 de septiembre de 2019, por sorteo de ley, la jueza de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, Vanessa Wolf Avilés avocó conocimiento del proceso de ejecución que se signó con el No. 09332-2019-09723.
5. El 28 de octubre de 2020, Holcim presentó una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales respecto de la resolución No. 916-07-RA de 15 de diciembre de 2010 y su auto de aclaración.
6. El 19 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional, en decisión de mayoría No. 117-21-IS/22, aceptó la acción de incumplimiento y declaró el cumplimiento defectuoso de la Resolución y su respectivo auto de aclaración por parte de la jueza ejecutora. Como consecuencia, dejó sin efecto los peritajes presentados hasta el momento y ordenó que, previo sorteo y por última ocasión, se designe a un perito para que, en el término de diez días, realice un nuevo informe.
7. Mediante escrito de 27 de enero de 2022, Holcim presentó ante la Corte Constitucional una solicitud de aclaración y ampliación de la sentencia No. 117-21-IS/22². De igual forma, el 28 de enero de 2022, la Asociación presentó un pedido de aclaración y ampliación de la sentencia referida, el cual fue reiterado mediante escritos de 01, 11 y 15 de febrero de 2022; en todos ellos formuló las mismas solicitudes.
8. Por medio de escrito de 16 de febrero de 2022, los representantes de la Asociación de Ex Empleados y Trabajadores Jubilados de Cementos Chimborazo S.A., de la Asociación de Desarrollo Social y Participación de Ex Trabajadores de la compañía Industrias Guapán y Ciudadanía del Cantón Azogues, y de la Confederación de Trabajadores del Ecuador C.T.E. (“**terceros**”), solicitaron que “*coadyuvando a la petición del Procurador Judicial de la Asociación de Jubilados y Veteranos de la Cemento Nacional, hoy Holcim Ecuador S.A., se acepte la aclaración y ampliación*”.

precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000, en que se produjo la dolarización; y 2010, en objeto de aclaración y ampliación”.

² En su solicitud, Holcim alega principalmente que, como consecuencia del proceso de ejecución, mediante escrito de 23 de septiembre de 2021, informó a la Corte Constitucional que el 02 de septiembre pagó la suma de USD 8.853.183,65 con lo cual cumplió lo ordenado por la jueza de ejecución en resolución de 13 de julio de 2021.

9. El 22 de febrero de 2022, mediante Oficio No. 0090-UJCG-2022, la secretaria de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil dispuso que se ponga en conocimiento de la Corte Constitucional, para su posterior pronunciamiento, el escrito presentado el 15 de febrero de 2022 por la Asociación, en el cual se solicita *“suspender la tramitación del proceso de ejecución, hasta que la Corte Constitucional, resuelva lo pertinente a la materia constitucional que se sustancia”*.

II. Oportunidad

10. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se puede solicitar la aclaración o la ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte en el término de tres días contados desde su notificación.
11. El pedido de aclaración y ampliación de Holcim fue presentado el 27 de enero de 2022 y el primer pedido realizado por la Asociación fue presentado el 28 de enero de 2022. En vista de que ambos pedidos se presentaron respecto de la sentencia emitida el 19 de enero de 2022 y notificada a las partes el 25 de enero de 2022, se observa que fueron presentados dentro del término previsto por la ley.

III. Fundamentos de la solicitud

3.1. Pedido de aclaración y ampliación presentado por Holcim

12. Holcim manifiesta que el 23 de septiembre de 2021 informó a la Corte Constitucional que el 02 de septiembre de 2021, entregó al IESS un cheque por la suma de USD 8.853.183,65 con lo cual cumplió lo ordenado por la jueza de ejecución en resolución de 13 de julio de 2021. En esta línea, agrega que la sentencia No. 117-21-IS/22 no consideró en su parte resolutive que, además de los USD 3.653.895,00, Holcim pagó la cantidad de USD 8.853.183,65.
13. Sobre la base de estos fundamentos, Holcim requiere que se amplíe la sentencia referida especificando que:

a. De la suma total que calcule el perito se deberá descontar, además de los USD 3.653.895,00, los USD 8.853.183,65 pagados el 2 de septiembre de 2021;

b. Si el valor pagado por Holcim supera el monto calculado por el perito, que se ordene el reintegro inmediato de aquello pagado en exceso.

3.2. Pedidos de aclaración y ampliación presentados por la Asociación

14. En primer lugar, la Asociación requiere que la Corte Constitucional se sirva aclarar y ampliar lo siguiente:

De la Sentencia de Incumplimiento No. 019-18-SIS-CC, del Caso No. 0013-16-IS, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional en fecha 18 de abril del 2018, los mismo (sic) que “declararon el Incumplimiento de la Sentencia No. 0916-07-RA, de fecha 15 de diciembre de 2010, y Auto de Aclaración y Ampliación del 24 de abril de 2014, dentro del proceso de ejecución de sentencia No. 09310-2007- 0096, sustanciado por la Ab. Teresa Quintero, Jueza de lo Civil de Guayaquil, por cuanto no se sujetó a las Reglas Jurisprudenciales dictadas por la Corte Constitucional en Sentencia No. 11-16-SIS-CC, causando incumplimiento y defectuoso cumplimiento de la Sentencia ¿PUEDA RESULTAR PROCEDENTE, EL PRESENTARSE AHORA Y ACEPTARSE OTRA DEMANDA DE INCUMPLIMIENTO?; ¿ESO, ESO PROCEDENTE? (sic) (énfasis en el original).

- 15.** A juicio de la Asociación, el hecho de que la Corte Constitucional haya aceptado la presentación de una demanda de incumplimiento de sentencia dentro de un proceso de ejecución conlleva a “*desconocer el hecho innegable, de que, el proceso de ejecución de Sentencia No. 09332-2019-09723, nació, surgió y devino de la Sentencia de Incumplimiento No. 019-18-SIS-CC, del caso No. 0013-16-IS, del 18 de abril de 2018, y su Auto de Aclaración y Ampliación de fecha 23 de abril de 2019 [...]*”. Añade que, como consecuencia, se contravendría el debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica.
- 16.** Segundo, la Asociación solicita que se aclare o amplíe si es posible presentar una acción de incumplimiento previo a la emisión del auto resolutorio en un proceso de ejecución. Al respecto, señala que la sentencia No. 117-21-IS/22 no analiza ni resuelve de forma fundamentada este punto.
- 17.** Como tercer punto, la Asociación solicita que se precise si la sentencia 117-21-IS/22 dejó sin efecto la decisión No. 019-18-SIS-CC. Sostiene que, en razón de que el auto de 24 de noviembre de 2021, el Pleno de la Corte dispuso la suspensión de la fase de seguimiento conjunta de la resolución No. 916-07-RA y la sentencia No. 19-18-SIS-CC mientras la Corte Constitucional sustanciaba la acción de incumplimiento No.117-21-IS presentada por Holcim, se estaría aplicando al revés el principio según el cual lo secundario sigue a lo principal.
- 18.** Cuarto, la Asociación considera que la sentencia 117-21-IS/22 modificó las medidas de reparación y moduló lo dispuesto en la Resolución, por lo que solicita que se aclare si:

¿RESULTA PROCEDENTE, SE MODIFIQUEN LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN, O, SE MODULE EL SEGUNDO INCISO DEL CONSIDERANDO DÉCIMO TERCERO DE LA SENTENCIA No. 0916-07-RA, DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2010, SIENDO QUE, LA CORTE CONSTITUCIONAL -EN SENTENCIA EJECUTORIADA-, BASADOS EN LA COMPLEJIDAD QUE EL CASO REPRESENTA, ASUMIÓ COMO SUYO, LA APLICACIÓN DEL COEFICIENTE DEL 1.57%, PARA QUE SE DETERMINE EL CÁLCULO DE LOS VALORES RELATIVOS A LOS KILOS DE CEMENTO, EN CUANTO AL VALOR TOTAL DEL

CAPITAL E INTERESES QUE DEBÍA DEVOLVER LA HOLCIM S.A.?. (las mayúsculas son parte del original).

19. Quinto, la Asociación solicita que la Corte indique si para la conversión del precio a pagar, el perito debió considerar el valor de los kilos de cemento vendido o de cemento producido al año 1989.
20. Sexto, requiere que se aclare y amplíe si la nueva fórmula fijada en la sentencia No. 117-21-IS/22 constituye una modulación a lo resuelto y ordenado en el segundo inciso del considerando décimo tercero de la Resolución. Señala, al respecto, que para la fijación de una nueva fórmula se debió considerar *“los varios tipos de cementos que produce la HOLCIM S.A., lo cual varía considerablemente y obteniblemente (sic) tanto en el valor de costos de producción como en el precio de venta del kilo de Cemento”*.
21. Séptimo, con base en lo mencionado en el párrafo *ut supra*, solicita que se aclare y amplíe si corresponde al nuevo perito solicitar información al INEC respecto a los valores de los diferentes tipos de cemento que se produjeron al año 1989, así como de su precio de venta.
22. Octavo, la Asociación requiere que se aclare y amplíe si la sentencia No. 117-21-IS/22 se contrapone a la sentencia No. 29-14-IS/20 en la que se *“considera improcedente la acción de incumplimiento de Sentencia Constitucional, cuando se solicita la ejecución de disposiciones que no fueron ordenadas en la Sentencia Impugnada, y, si se solicita una reforma en cuanto a las medidas de reparación integral ordenada”*.
23. Por último, la Asociación considera necesario que se determine si:

¿DEBERÁ, EL MISMO JUEZ -QUIEN, SIN JUSTIFICACIÓN, PROVOCÓ LA DECLARACIÓN DE INCUMPLIMIENTO-, SEA QUIEN DEBA CONTINUAR CON EL PROCESO DE EJECUCIÓN, MUY A PESAR DE QUE CAUSÓ EL INCUMPLIMIENTO? (las mayúsculas con parte del original).

24. Con base en las consideraciones expuestas, la Asociación solicita a la Corte Constitucional que resuelva sobre sus planteamientos de aclaración y ampliación, y se fije fecha y hora para que se escuchen sus alegaciones en audiencia pública.

3.3. Pedido de aclaración y ampliación presentado por terceros

25. Los terceros alegan que, en virtud de la Resolución, corresponde al perito determinar el porcentaje de la real proporción para calcular el capital y los intereses que Holcim debe pagar, sin que aquello implique ordenar medidas distintas o modificar su contenido. Por lo tanto, solicitan que se acepte la petición de aclaración y ampliación presentada por la Asociación considerando que:

*Se requiere obtener la proporción del valor adicional al precio que representaban los 0.02 centavos de sucre respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989, para luego de obtener dicha proporción aplicarla (mantenerla) al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000 y 2010, es decir, que el valor de 0.02 centavos de sucre respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989, no pierda su valor en el tiempo hasta el año 2000 en que Ecuador entra en el proceso de dolarización, siendo inicialmente necesario establecer el valor en dólares de los 0.02 centavos de sucre al tipo de cambio del dólar en el mes de Marzo de 1989 y luego aplicar los **ÍNDICES DE INFLACIÓN a partir del mes de Abril de 1989 hasta Diciembre de 1999**, con la finalidad de determinar la VALORACIÓN MONETARIAL REAL del valor establecido como adicional al precio del kilo de cemento para financiar el Fondo de Jubilación Especial garantizando la **PROPORCIÓN del valor adicional al precio que representaban los (sic) 0.02 centavos de sucre respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989** (énfasis en el original).*

3.4. Oficio No. 0090-UJCG-2022 remitido por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil.

26. La secretaria de la Unidad Judicial Civil dispuso que se ponga en conocimiento de esta Corte la petición formulada por la Asociación el 15 de febrero de 2022, para su pronunciamiento. En este escrito, la Asociación solicitó a la jueza de ejecución de la Unidad Judicial Civil que se suspenda el proceso de ejecución toda vez que la sentencia 117-21-IS/22 no se encontraba ejecutoriada, al estar pendiente de resolverse la petición de aclaración y/o ampliación.

IV. Consideraciones preliminares

27. Previo a pronunciarse sobre las solicitudes de aclaración y ampliación referidas en la sección anterior, esta Corte Constitucional considera necesario referirse a (i) la petición presentada por los terceros que consta en el párrafo 25 *supra*; y, (ii) al Oficio No. 0090-UJCG-2022 remitido a este Organismo por la secretaria de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, referido en el párrafo 26 *supra*.
28. En primer lugar, respecto de la solicitud de aclaración y ampliación de los terceros, luego de analizar dicho pedido este Organismo encuentra que los comparecientes no son parte procesal en la acción de incumplimiento, ni en la acción de amparo de origen. En consecuencia, carecen de legitimación procesal para solicitar aclaración y ampliación de la sentencia No. 117-21-IS/22³. Ahora bien, toda vez que los terceros se adhieren a la solicitud de aclaración y ampliación de la Asociación, quien sí es parte procesal en la presente causa, en la siguiente sección, la Corte analizará la procedencia del pedido de la Asociación.

³ De conformidad con el artículo 94 de la LOGJCC, podrán presentar una solicitud de aclaración y ampliación de sentencia constitucional “la persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición”.

29. En segundo lugar, en relación con el Oficio No. 0090-UJCG-2022, a través del cual la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil puso en conocimiento de esta Corte el escrito de 15 de febrero de 2022 presentado por la Asociación que solicita la suspensión del proceso de ejecución, es necesario enfatizar que, conforme lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, *“las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación”*. En consecuencia, los recursos de aclaración y ampliación presentados por Holcim y la Asociación no suspenden la ejecución de la sentencia No. 117-21-IS/22. Esto, considerando que dichos pedidos no tienen la capacidad de alterar lo resuelto en la decisión.

V. Análisis de las solicitudes de aclaración y ampliación

30. Conviene precisar que la ampliación tiene por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento, mientras que la aclaración busca esclarecer conceptos oscuros. 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 resuelve todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente. Así, las solicitudes de ampliación y aclaración pueden ser concebidas como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias y de ninguna forma pueden alterar lo resuelto.
31. Dicho esto, esta Corte Constitucional procederá a pronunciarse sobre los pedidos formulados por Holcim y la Asociación.

5.1. Pedido de aclaración y ampliación presentado por Holcim

32. Holcim solicita que se amplíe la sentencia No. 117-21-IS/22 por cuanto no se habría tomado en consideración el pago de USD 8.853.183,65 realizado el 02 de septiembre de 2021. Así, a juicio de la compañía, corresponde a la Corte ampliar su decisión y precisar: (i) que además de los USD 3.653.895,00, se debe descontar los USD 8.853.183,65 pagados el 2 de septiembre de 2021; y, (ii) si el valor pagado por Holcim supera el monto que calcule el perito, se debe ordenar el reintegro de lo pagado en exceso.
33. En relación con el valor de USD 8.853.183,65 que Holcim alega haber pagado, este Organismo verifica que dentro del caso No. 117-21-IS, Holcim no presentó escrito o comprobante alguno del que se desprenda el pago de dicho valor. Por el contrario, esta Corte observa que dicha información fue remitida en la fase de verificación del cumplimiento de la Resolución y la sentencia No. 19-18-SIS-CC⁴, en la cual mediante escrito de 23 de septiembre de 2021 Holcim informó que:

⁴ En sesión No. 002-E-2020 de 24 de enero de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional delegó a la Secretaría Técnica Jurisdiccional que *“realice todas las actividades necesarias conducentes que permitan obtener información que evidencie el cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”*.

El 2 de septiembre de 2021, con la presencia de un notario de Guayaquil y haciendo expresa reserva de todos sus derechos, y particularmente de los que surgen de las acciones e impugnaciones que ha presentado dentro de este caso, Holcim entregó al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el cheque de emergencia 0820228, del Banco del Pacífico, por USD 8'853,183.65.

- 34.** Ahora bien, en la sustanciación de la causa No. 117-21-IS, esta Corte Constitucional tomó en consideración los valores que fueron pagados y que fueron debidamente verificados por la jueza de ejecución dentro del proceso No. 09332-2019-09723. Como se desprende de la providencia de 12 de octubre de 2020 –que ratifica y confirma lo dispuesto en providencia de 25 de septiembre de 2020— la jueza señaló que *“el monto al cual asciende la reparación económica corresponde a US\$12.507.078,65, de cuyo valor se encuentra pendiente de pago la cantidad de US\$8.853.183,65, toda vez que obra de autos que la cantidad de US\$3.653.895,00 ya fue cancelada por la compañía accionada”*⁵ (énfasis añadido).
- 35.** Por lo anterior, este Organismo procedió a dictar sentencia de conformidad con los valores que Holcim pagó a favor de la Asociación, y que fueron verificados por la jueza de ejecución. Bajo este entendido, esta Corte considera necesario señalar que si bien en la sentencia No. 117-21-IS/22 se dispuso que del valor calculado se descuenta los USD 3.653.895,00 que fueron pagados por Holcim, esto no obsta para que dentro del proceso de ejecución No. 09332-2019-09723, las partes procesales presenten las pruebas o documentos sobre otros valores cancelados que pudieren incidir en el cálculo de la reparación económica en cuestión, los cuales deberá ser verificados por la jueza de ejecución.
- 36.** En este sentido, es importante enfatizar que según lo dispuesto en la regla b.6 de la sentencia No. 11-16-SIS-CC, corresponde al perito elaborar su informe pericial *“sobre la base de la documentación presentada por las partes procesales y la que conste del expediente constitucional”*.
- 37.** Adicionalmente, de conformidad con lo señalado en los párrafos 55 y 56 de la sentencia No. 117-21-IS/22, la obtención del monto total a pagar por parte de Holcim es una tarea de la o el perito en la fase de ejecución. Como señaló expresamente este Organismo *“no le corresponde a la Corte Constitucional determinar el porcentaje de la real proporción para calcular el capital y los intereses que Holcim debe pagar puesto que esto debe realizarse a través del informe pericial en fase de ejecución conforme lo dispuesto en la presente sentencia”*.

Como consecuencia, el 16 de septiembre de 2021, la Secretaría Técnica Jurisdiccional, remitió el Oficio No. CC-STJ-2021-192 a Dolores del Carmen Prado Marengo, presidenta ejecutiva de Holcim, solicitando que en el término de 15 días remita el documento comprobante del depósito realizado a favor de la Asociación.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 117-21-IS/22 de 19 de enero de 2022, párr. 33.

38. En consecuencia, esta Corte aclara que, de existir valores adicionales que fueron pagados previamente por Holcim, además de los USD 3'653,895,00 que fueron verificados por esta Corte en la sentencia No. 117-21-IS/22 –decisión que se respaldó en los valores verificados por la jueza de ejecución—, la documentación pertinente debe ser presentada dentro del proceso de ejecución No. 09332-2019-09723 para que la jueza ejecutora los ponga en conocimiento de la o el perito designado y sean considerados en el cálculo de la reparación económica, en lo que corresponda.

5.2. Pedidos de aclaración y ampliación presentados por la Asociación

39. Si bien la Asociación presentó cuatro escritos de pedidos de aclaración y ampliación en diversas fechas, en todos ellos formuló las mismas solicitudes. Para responder el pedido de la Asociación, conviene clasificar sus cargos en dos grupos: (i) los referidos en los párrafos 14, 16, 17, 18, 22 y 23 *supra* que, principalmente, se refieren al trámite que se dio a la acción de incumplimiento; y, (ii) los de los párrafos 19, 20 y 21 *supra* relativos al cálculo del valor a pagar en la fase de ejecución.

40. Respecto a los primeros cargos, este Organismo observa que estos no se refieren propiamente a solicitudes de aclaración y/o ampliación, sino que cuestionan asuntos meramente procesales de la tramitación de la acción de incumplimiento. En esencia, la entidad accionante solicita que se determine si es posible presentar esta garantía en un proceso de ejecución cuando no se ha emitido auto resolutorio, si la Corte Constitucional puede modular o modificar la Resolución mediante la sentencia No. 117-21-IS/22 y, si la misma jueza que conoció previamente la fase de ejecución es la adecuada para continuar con el proceso.

41. A juicio de este Organismo, contrario a lo afirmado por la Asociación, (i) es posible presentar una acción de incumplimiento de sentencias previo a la emisión de un auto resolutorio en fase de ejecución, en virtud del artículo 164 de la LOGJCC que regula el trámite de esta garantía; (ii) la sentencia No. 117-21-IS/22 no modula ni modifica lo previamente resuelto por esta Corte Constitucional y, por el contrario, ordena que se declare el cumplimiento defectuoso de la Resolución y del auto de aclaración⁶; y, (iii) como se determinó en la sentencia No. 117-21-IS/22, lo correspondiente es nombrar “*a un nuevo perito para que –en el término máximo de diez días– se encargue de realizar un informe en el que determine la real proporción del valor adicional al precio representan los 0,02 centavos de sucre respecto del promedio del kilo de cemento al año 1989*”⁷.

42. En virtud de lo anterior, los cargos esgrimidos por la Asociación no explican de qué manera la sentencia No. 117-21-IS/22 sería obscura o incompleta, por lo que esta Corte no identifica algún punto que requiera ser aclarado o algún fundamento que

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 117-21-IS/22 de 19 de enero de 2022, párr. 57.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 117-21-IS/22 de 19 de enero de 2022, párr. 61.2.i).

deba ser ampliado. Al contrario, de los argumentos de la Asociación se observa que esta pretende que la Corte modifique el análisis y decisorio de la sentencia No. 117-21-IS/22. Es preciso enfatizar que, por intermedio de un pedido de aclaración y ampliación, la Corte Constitucional no puede modificar las decisiones adoptadas tras la revisión del expediente, la Resolución y su respectivo auto de aclaración. El artículo 440 de la Constitución es claro en señalar que “*las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables*”.

43. Toda vez que la Asociación no identifica algún asunto que deba ser aclarado o ampliado, y se limita a cuestionar la decisión adoptada por este Organismo, se rechaza los pedidos de aclaración y ampliación sobre dichos cargos por improcedentes.
44. Sobre el segundo grupo de cargos, este Organismo identifica que los argumentos de la Asociación se dirigen a solicitar la aclaración y/o ampliación de la sentencia No. 117-21-IS/22 respecto de aspectos técnicos del proceso de ejecución que no son competencia de esta Corte. En lo principal, la Asociación solicita que se determine si para el cálculo del valor a pagar por parte de Holcim se debe considerar el precio del kilo de cemento vendido o producido, si se debe adoptar una fórmula basada en los diferentes tipos de cementos que produce Holcim, y si es necesario solicitar información al INEC respecto del valor del cemento en el año 1989.
45. A juicio de esta Corte, la argumentación de la Asociación refleja su inconformidad con la decisión de la sentencia en análisis, en particular, con los párrafos 55 y 56 en los que se explica con precisión que la determinación de los valores a pagar por concepto de reparación económica debe ser el resultado de un cálculo técnico que corresponde a la o el perito en la fase de ejecución. De manera expresa, este Organismo señaló:

Ahora bien, es importante precisar que no le corresponde a la Corte Constitucional determinar el porcentaje de la real proporción para calcular el capital y los intereses que Holcim debe pagar puesto que esto debe realizarse a través del informe pericial en fase de ejecución conforme lo dispuesto en la presente sentencia. En este punto es importante enfatizar que, a través de la acción de incumplimiento, la Corte Constitucional no tiene la potestad de modificar el contenido de sentencias y dictámenes constitucionales y, en consecuencia, “no [...] puede ordenar medidas distintas a las dispuestas en la sentencia respecto de la cual se alega el incumplimiento”⁸ (énfasis añadido).

46. En este sentido, debido a que la solicitud de la Asociación fue analizada en la sentencia de forma expresa, clara y precisa, no queda duda que lo relativo al cálculo del valor a pagar (es decir, el analizar los varios tipos de cementos que produce la Holcim, determinar si se debía utilizar el precio del kilo vendido o producido y si es necesario solicitar información al INEC respecto del valor del cemento en el año 1989) es tarea del perito en el proceso de ejecución y que corresponde a las partes

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 117-21-IS/22 de 19 de enero de 2022, párr. 55.

procesales presentar la documentación que consideren necesaria para la determinación del valor a pagar. Es decir, la sentencia cuya aclaración y ampliación se solicita, fue emitida tras un análisis de los valores y cálculos que se obtuvieron en el proceso constitucional y de ejecución, por lo cual, no corresponde modificar la decisión a través de la solicitud en análisis.

47. Como consecuencia, dado que no se identifica algún aspecto que requiera ser aclarado o ampliado, no procede que la Corte se pronuncie sobre este pedido.

VI. Decisión

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

1. **Aclarar** la sentencia No. 117-21-IS/22 en el sentido de que los documentos pertinentes relativos a los valores a pagar o descuentos, deben ser presentados dentro del proceso de ejecución No. 09332-2019-09273 para que la jueza ejecutora ponga en conocimiento de la o el perito y sean considerados en el cálculo de la reparación económica en lo que corresponda.
2. **Negar** los pedidos de aclaración y ampliación presentados por la Asociación y los terceros, por improcedentes.
3. Disponer que las partes estén a lo dispuesto en la sentencia No. 117-21-IS/22 y en este auto.
4. Enfatizar que esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tiene el carácter de definitiva e inapelable.

49. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Fecha: 2022.03.31
12:46:00 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro.- 117-21-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Caso N.° 2-22-OP**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
Caso N.° 2-22-OP

Juez sustanciador, Ali Lozada Prado
Quito D.M., 4 de mayo de 2022

VISTOS. En virtud del sorteo de la causa realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 22 de abril de 2022, le correspondió al juez constitucional Ali Lozada Prado el conocimiento de la causa **N.° 2-22-OP**.

I. Antecedentes

1. La presente causa corresponde a una objeción total por inconstitucionalidad al proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Educación Intercultural, presentada por el Presidente de la República el 14 de abril de 2022. Dicha objeción fue remitida a este Organismo por el procurador judicial de la presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, Esperanza Guadalupe Llori Abarca, el 22 de abril de 2022.

II. Consideraciones

2. El artículo 30 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante, "CRSPCCC") dispone que el juez sustanciador avocará conocimiento, notificará a las partes y terceros con interés y ordenará las diligencias que creyera necesarias para resolver.

3. El artículo 2 de la resolución N.° 007-CCE-PLE-2020, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional el 11 de junio de 2020, estableció que las notificaciones de las providencias emitidas por la Corte Constitucional se realicen a través de medios electrónicos, de conformidad con el artículo 86.2.d de la Constitución de la República y el artículo 8.4 de la LOGJCC. De igual forma, se estableció que cuando no exista la posibilidad de realizar la notificación por intermedio de una herramienta digital, se la efectuará mediante otros mecanismos, entre ellos, los casilleros constitucionales y/o judiciales.

4. El artículo 7 ibídem determina que el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC) sea la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, sin que se puedan recibir escritos o demandas a través de los correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptorán escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional de la ciudad de Quito, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10-25 y Lizardo García, o en la Oficina Regional de la ciudad de Guayaquil, ubicada en la calle Pichincha y Avenida 9 de Octubre, edificio Banco Pichincha, de lunes a viernes desde las 8h00 a 16h30 horas.

III. Disposiciones

5. Por los antecedentes mencionados, se **avoca** el conocimiento de la presente causa y se **dispone** lo siguiente:

5.1. Notificar con el contenido de esta providencia a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado. Para el efecto tómesese en cuentas las casillas constitucionales, casillas judiciales y correos electrónicos señalados en la presente causa.

5.2. Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la objeción presidencial en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

5.3. Convocar a las partes procesales para ser escuchadas en **audiencia pública el jueves 12 de mayo de 2022, a las 9:30 am**, la misma que se llevará a cabo de forma telemática. El registro de los intervinientes se realizará a partir de las 8:00 am del día señalado. Oportunamente se comunicarán los detalles logísticos, a través de los correos electrónicos señalados dentro de la presente causa.

5.4. Poner en conocimiento de la ciudadanía este particular. Quienes estén interesados en participar en la diligencia deberán remitir su solicitud de inscripción a los correos electrónicos: ana.flores@cce.gob.ec y luis.chiriboga@cce.gob.ec, **hasta el lunes 9 de mayo de 2022, 16:00 pm**.

5.5. Designar como actuaria en la presente causa a Ana Paula Flores Larrea.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.05.04 15:55:17
-05'00'

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Lo certifico. Quito D.M., 4 de mayo de 2022.

ANA PAULA
FLORES
LARREA

Firmado
digitalmente por
ANA PAULA
FLORES LARREA
Fecha: 2022.05.04
15:57:18 -05'00'

Ana Paula Flores Larrea
ACTUARIA



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.