

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

COORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

56-09-IN/22 y acumulados En el Caso No. 56-09-IN y acumulados Acéptense parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad propuestas dentro de los casos 56-09-IN, 18-10-IN, 16-13-IN, 19-13-IN, 20-13-IN, 25-13-IN y 38-17-IN	2
1163-17-EP/22 En el Caso No. 1163-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1163-17-EP	46
42-21-CN/22 En el Caso No. 42-21-CN Absuélvese la consulta de constitucionalidad planteada por la Jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito	55
1214-18-EP/22 En el Caso No. 1214-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 1214-18-EP, y declárese la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica en las decisiones judiciales impugnadas	76



Sentencia No. 56-09-IN y acumulados/22

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

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

CASOS No. 56-09-IN y acumulados

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

SENTENCIA

Tema: La Corte acepta parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad propuestas dentro de los casos acumulados y declara la inconstitucionalidad de las frases “*o las buenas costumbres*” del artículo 567 y “*o los intereses, o no corresponden al objeto de su institución*” del artículo 577 del Código Civil y la inconstitucionalidad de los artículos 19.1, 19.2 y 19.4, de la frase “*y este Reglamento*” del artículo 21 y de la frase “*y al seguimiento de la consecución de su objeto social, por parte de los ministerios competentes*” del artículo 31 del decreto ejecutivo No. 193 de 23 de octubre de 2017.

I. Antecedentes procesales

1. El 03 de septiembre de 2009, el señor Delfín Tenesaca, presidente de la Confederación del Movimiento Indígena del Chimborazo (COMICH), y la señora Sara Sayay, presidenta de la Corporación de Organizaciones de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colta (COMCIC), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, 4, 5, 7, 9, 26 literal c, 29 último párrafo, 30 y 31 del decreto ejecutivo No. 982 de 25 de marzo de 2008, publicado en el Registro Oficial 311 de 08 de abril del 2008, y el artículo 11 del decreto Ejecutivo No. 3054 publicado en el Registro Oficial No. 660 de 11 de septiembre de 2002. El 01 de octubre de 2009, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 0056-09-IN. El 03 de marzo de 2010, se realizó la audiencia pública.
2. El 23 de abril de 2010, la señora María Cecilia de los Ángeles Chérrez, presidenta de la organización Acción Ecológica, presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 565, 567, y 577 del Código Civil, los artículos 13, 23 y 24 del decreto Ejecutivo No. 3054, los artículos 7 y 27 del decreto ejecutivo No. 982 publicado en el Registro Oficial No. 311 de 8 de abril de 2008 y los artículos 3 y 4 del Acuerdo Ministerial No. 004 publicado en el Registro Oficial No. 582 de 4 de mayo de 2009. El 01 de diciembre de 2010, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 0018-10-IN.
3. El 18 de julio de 2013, las señoras Magali Margoth Orellana Marquinez, Lourdes

Licenia Tibán Guala y el señor César Umaginga Guamán, que a la fecha de la demanda eran asambleístas nacionales, presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 3, 5, 16, 26 y 41 del decreto ejecutivo No. 16 publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 19 de 20 de junio de 2013 (en adelante “decreto ejecutivo No. 16”). El 23 de enero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 0016-13-IN.

4. El 08 de agosto de 2013, el señor Carlos Ranulfo Pérez Guartambel, entonces presidente de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador - ECUARUNARI, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del decreto ejecutivo No. 16. El 30 de enero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 0019-13-IN.

5. El 09 de agosto de 2013, los señores Mauricio Martín Alarcón Salvador y María Dolores Miño Buitrón presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del decreto ejecutivo No. 16 del 2013. El 30 de enero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 0020-13-IN.

6. El 03 de diciembre de 2013, el señor Carlos Fernando Castellanos Ballesteros, presidente de la Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador (CUCOMITAE), presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 3, 5, 6.1, 7.2, 7.3, 7.6, 7.10, 9.5, 9.6, 9.8, 12, 16, 26.2, 26.4, 26.7, 28 y 47 y las Disposiciones Transitorias Sexta y Séptima del decreto ejecutivo No. 16. El 30 de enero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 0025-13-IN.

7. El 13 de julio de 2017, el señor Carlos Ranulfo Pérez Guartambel, presidente de la ECUARUNARI, presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del decreto ejecutivo No. 739 publicado en el Registro Oficial No. 570 de 21 de agosto de 2015. El 08 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, asignándole el número de caso 38-17-IN, y dispuso la acumulación al caso 16-13-IN.

8. En los casos acumulados se recibieron escritos de *amicus curiae* por parte del director nacional de protección de derechos humanos y de la naturaleza de la Defensoría del Pueblo, la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, el Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente y la organización social Acción Ecológica.

9. El 08 de septiembre de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional dispuso la acumulación de las causas 18-10-IN, 16-13-IN, 19-13-IN, 20-13-IN y 25-13-IN, a la causa 56-09-IN y acumuladas. El 27 de septiembre de 2017, el Pleno de la Corte

Constitucional dispuso la acumulación de la causa 38-17-IN a la causa 56-09-IN y acumuladas.

10. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados los nuevos jueces constitucionales. El 14 de febrero de 2019, en el sorteo realizado en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo se asignó la sustanciación de la causa 56-09-IN y acumuladas al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

11. El 31 de marzo de 2021, el juez constitucional ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que los legitimados activos y pasivos presenten un informe actualizado sobre si los fundamentos de la demanda persisten o si las normas impugnadas generaron efectos ultractivos.

12. El 05 de enero de 2021, la Segunda Sala de Sustanciación según las reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición, conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, conoció y aprobó el proyecto de sentencia.

II. Disposiciones acusadas como inconstitucionales

Caso No. 56-09-IN

13. Los accionantes acusaron la inconstitucionalidad de los artículos 2, 4, 5, 7, 9, 26 literal c, 29 último párrafo, 30 y 31 del decreto ejecutivo No. 982 publicado en el Registro Oficial 311 de 08 de abril del 2008 y el artículo 11 del decreto ejecutivo No. 3054 publicado en el Registro Oficial No. 660 de 11 de septiembre de 2002, que disponían:

Decreto ejecutivo No. 982 (...) Art. 2.- Sustitúyase el artículo 4, por el siguiente texto: “Las fundaciones y las corporaciones de segundo y tercer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 4.000 dólares de los Estados Unidos de América en una cuenta de integración de capital. En igual forma, las corporaciones de primer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 400 dólares de los Estados Unidos de América.”.

Art. 4.- En el artículo 6, añádase el numeral que tendrá el siguiente texto: “6.11 Mecanismos de elección, duración y alternabilidad de la directiva.”.

Art. 5.- En el artículo 7 añádase el siguiente inciso: “Una vez otorgada la personalidad jurídica, todas las organizaciones deberán obtener el Registro Único para las Organizaciones de la Sociedad Civil.”.

Art. 7.- Sustitúyase el literal b) del artículo 13 por el siguiente texto: “b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación; y,”.

Art. 9.- A continuación del artículo 25, agréguese los siguientes capítulos y artículos: “CAPITULO IX EVALUACION Y CONTROL Art. 26.- Las fundaciones o corporaciones están sujetas a los siguientes controles: (...) c) Control tributario a cargo del Servicio de Rentas Internas (...) Art. 29.- (...) El Registro Único de Organizaciones de la Sociedad

Civil tendrá carácter público, se organizará en forma electrónica, con acceso a través de la WEB, y difundirá públicamente toda la información que recabe.

Art. 30.- Las fundaciones y corporaciones que por cualquier concepto reciban recursos públicos, deberán contar previamente con la correspondiente acreditación para desarrollar sus actividades, la misma que será conferida por el Ministerio del ramo. La acreditación es el cumplimiento de los requisitos legales, reglamentarios y administrativos que por cada actividad establezcan los Ministerios respectivos. Art. 31.- Para obtener la acreditación las fundaciones y corporaciones deberán proporcionar la siguiente información al Ministerio del ramo: a) Población atendida; b) Ámbito geográfico de intervención; c) Costos de actividades; d) Fuentes de financiamiento; e) Experiencia profesional de sus directivos; f) Años de experiencia en actividades a ser desarrolladas o similares; g) Indicadores de eficiencia, eficacia y calidad; y, h) Designación del titular de la auditoría. La acreditación tendrá una vigencia de cuatro años, luego de lo cual la organización deberá volver a acreditarse, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto. Las fundaciones o corporaciones a las que se refiere este capítulo, deberán presentar anualmente informe de actividades, reportes financieros e informes de auditoría a la entidad que le otorgó la acreditación.”.

Decreto ejecutivo No. 3054 (...) *Art. 11 Los distintos ministerios quedan facultados para requerir a las corporaciones y fundaciones bajo cuyo control se encuentren, que presenten a su consideración las actas de asambleas, informes económicos y memorias aprobadas, y toda clase de informes que se refieran a sus actividades, exceptuando aquella documentación protegida por la Ley de Propiedad Intelectual.*

Caso No. 18-10-IN

14. La accionante demandó la inconstitucionalidad de los artículos 565, 567 y 577 del Código Civil, los artículos 13, 23 y 24 del decreto ejecutivo No. 3054, los artículos 7 y 27 del decreto ejecutivo No. 982 publicado en el Registro Oficial No. 311 de 8 de abril de 2008 y los artículos 3 y 4 del Acuerdo Ministerial No. 004 publicado en el Registro Oficial No. 582 de 4 de mayo de 2009, que señalan:

Código Civil (...) *Art. 565.- No son personas jurídicas las fundaciones o corporaciones que no se hayan establecido en virtud de una ley, o que no hayan sido aprobadas por el Presidente de la República.*

Art. 567.- Las ordenanzas o estatutos de las corporaciones, que fueren formados por ellas mismas, serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República, que se la concederá si no tuvieren nada contrario al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres. Todos aquellos a quienes los estatutos de la corporación irrogaren perjuicio, podrán recurrir al Presidente de la República para que se corrijan, en lo que perjudicaren a terceros; y aún después de aprobados les quedará expedito su recurso a la justicia, contra toda lesión o perjuicio que de la aplicación de dichos estatutos les haya resultado o pueda resultarles.

Art. 577 Las corporaciones no pueden disolverse por sí mismas, sin la aprobación de la autoridad que legitimó su establecimiento. Pero pueden ser disueltas por ella, o por disposición de la ley, a pesar de la voluntad de sus miembros, si llegan a comprometer la seguridad o los intereses del Estado, o no corresponden al objeto de su institución.

Decreto ejecutivo No. 3054 (...) Art. 13.- Son causales de disolución de las organizaciones constituidas bajo este régimen, a más de las establecidas en el Estatuto Social, las siguientes: a) Incumplir o desviar los fines para los cuales fue constituida la organización; b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación; y, c) Disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido en el artículo 1 de este reglamento. En el caso de fundaciones, la muerte de su fundador no constituye causal de disolución, en tanto y en cuanto el órgano directivo subsista.

Art. 23.- Las Organizaciones no Gubernamentales ONGs del exterior no podrán realizar actividades incompatibles con las que le han sido señaladas o que atenten contra la seguridad y la paz pública. El personal del exterior de dichas organizaciones autorizado para trabajar en el país y sus familiares no podrán efectuar labores lucrativas y/o proselitistas distintas de las acordadas en el respectivo convenio suscrito. Sin embargo, si los cónyuges de dicho personal, desearan trabajar en el Ecuador, deberán cambiar su visado a la categoría migratoria 12 - VI y cumplir con todos los requisitos legales y reglamentarios exigidos para dicha actividad.

Art. 24.- Si la ONG Extranjera no cumpliera con las disposiciones de este capítulo, así como con lo establecido en el Convenio Básico de Funcionamiento, el Ministerio de Relaciones Exteriores, previo estudio del caso y resolución motivada dará por terminadas las actividades de la ONG Extranjera en el Ecuador. Tal resolución será comunicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la respectiva ONG Extranjera.

Decreto ejecutivo No. 982 (...) Art. 7.- Sustitúyase el literal b) del artículo 13 por el siguiente texto: “b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación; y, (...)

Art. 27.- Para los fines de control antes descritos, las fundaciones o corporaciones están obligadas a proporcionar las actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría y memorias aprobadas, o cualquier otra información que se refieran a sus actividades, requerida de manera anticipada y pública a los distintos ministerios y organismos de control y regulación, asimismo tendrán la obligación de facilitar el acceso a los funcionarios competentes del Estado para realizar verificaciones físicas.

Acuerdo Ministerial No. 004 (...) Art. 3.- Control.- El control referido en el Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales, a cargo de los ministerios, se efectuará sobre la base de los siguientes criterios: Cada Ministerio en general establecerá un sistema de control estadístico y aleatorio consistente con la naturaleza y número de organizaciones a su cargo, con el propósito de verificar los requerimientos del artículo 26 literal a) del reglamento antes citado, pudiendo para ello, según el caso, aplicar lo dispuesto en el artículo 27 del reglamento en referencia. Sin perjuicio de la instrucción general que antecede, los ministerios exigirán y verificarán que las organizaciones, cuyos ingresos anuales, según la declaración de impuesto a la renta del año inmediato anterior, superen los cien mil (100,000.00) dólares de los Estados Unidos de América, presenten un informe anual de labores en el formato establecido para el efecto, debidamente suscrito por su representante legal. Si de acuerdo con los resultados del control, los ministerios comprobaren que una organización de la sociedad civil no tiene sus documentos

constitutivos, directiva o nómina de socios en regla o está incumpliendo su objeto y fines, procederá a notificarla con los resultados del control concediéndole un plazo no superior a los quince días para su remediación. El plazo podrá ampliarse a pedido de la organización por un periodo adicional de quince días. Vencido el plazo concedido y de persistir los incumplimientos, se considerará que la organización esta incurso en causal de disolución.

Art. 4.- Disolución.- Los ministerios para disolver una organización por las causales establecidas en el artículo 13 del Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales, procederá según las reglas del debido proceso, para ello notificará previamente a la organización con la decisión de disolución haciéndole conocer documentadamente las causas, concediéndole un plazo de quince días para que conteste, con la respuesta, el Ministerio con sustento en informes técnico y legal, según el caso, dispondrá el archivo del expediente o expedirá el acto administrativo que declare la disolución. Con la disolución se dispondrá la exclusión del Registro.

Casos No. 16-13-IN, 19-13-IN, 20-13-IN y 25-13-IN

15. En estos casos, los accionantes demandaron de forma general la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo No. 16, aunque refirieron sus argumentos en contra de los artículos 1 y 51, de forma relevante. El decreto impugnado disponía:

Decreto ejecutivo No. 16 (...) Artículo 1.- Objeto. El presente Reglamento tiene por objeto establecer instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales -SUIOS-, como garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad (...)

Artículo 51.- Promoción de la personalidad jurídica. El Estado a través de las instituciones competentes, impulsará, promoverá y fomentará la obtención de la personalidad jurídica de las organizaciones sociales, observando las disposiciones del presente Reglamento. Las organizaciones que no cuenten con personalidad jurídica, no podrán manejar ni administrar recursos públicos...

Caso No. 38-17-IN

16. El accionante demandó la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo No. 739 de publicado en el Registro Oficial No. 570 de 21 de agosto de 2015, que disponía:

Art. 1.- Objeto. El presente Reglamento tiene por objeto homologar los requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica de las organizaciones sociales y ciudadanas, por parte de las instituciones del Estado competentes, así como establecer requisitos y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales -SUIOS-, como garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad

(...)

Art. 47.- Promoción de la personalidad jurídica. El Estado a través de las instituciones competentes, impulsará, promoverá y fomentará la obtención de la personalidad jurídica de las organizaciones sociales, observando las disposiciones del presente Reglamento. Las organizaciones que no cuenten con personalidad jurídica, no podrán manejar ni administrar recursos públicos...

III. Fundamentación y pretensiones

Caso No. 56-09-IN

a) Por parte de los accionantes

17. Los accionantes señalan esencialmente que las disposiciones acusadas resultan contrarias a los artículos 11.2, 66.13, 71 numerales 1 y 3 y 82 de la Constitución, además del artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque: i) no toman en cuenta la realidad económica y la pobreza y exigen a las organizaciones sociales un patrimonio mínimo de USD 400,00, ii) ignoran la brecha digital y el acceso a tecnologías, especialmente de organizaciones sociales campesinas e indígenas, al establecer un registro obligatorio a través de internet, iii) contrarían la igualdad material al obligar a organizaciones campesinas a sujetarse a controles del Servicio de Rentas Internas (SRI), iv) violan la libertad de asociación al exigir la alternancia de las directivas de las organizaciones sociales, v) otorgan competencias inconstitucionales a los Ministerios, al poder emitir regulaciones y disolver las organizaciones sociales y vi) crean sanciones no establecidas en la ley y, por ello, vulneran la seguridad jurídica.

18. En consecuencia, a través de una interpretación modulativa, solicitan que se declare la inconstitucionalidad e ineficacia de los artículos 2, 5, 9, 26.c, 29, 30 y 31 del decreto ejecutivo No. 982 y del artículo 2 del decreto ejecutivo No. 1389 (Registro Oficial No. 454 de 27 de octubre de 2008), específicamente para aquellas organizaciones campesinas e indígenas. También solicitan que se declaren como inconstitucionales los artículos 4 y 7 del decreto ejecutivo No. 982 y el artículo 11 del decreto ejecutivo No. 3054.

b) Por parte de las entidades demandadas

19. Alexis Mera Giler, delegado de la Presidencia de la República, manifiesta: i) toda persona jurídica debe acreditar determinada capacidad económica que facilite el ejercicio de sus actividades, ii) el monto de USD \$ 400,00 no es un obstáculo para la formación de nuevas fundaciones o corporaciones, iii) en el país existen servicios que garantizan el acceso a internet, por lo que requerir un registro electrónico para las organizaciones sociales no es inconstitucional, iv) el artículo 577 del Código Civil ya establece que las organizaciones sociales pueden ser disueltas si llegan a comprometer la seguridad o los intereses del Estado. La normativa demandada únicamente reitera lo referido en el Código Civil, v) el artículo 300 de la Constitución señala que el régimen tributario se guía por el principio de generalidad, por lo que no es procedente que las

organizaciones sociales evadan controles tributarios por parte del SRI, vi) de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Régimen Tributario Interno, los ingresos de instituciones privadas sin fines de lucro se encuentran exonerados del impuesto a la renta, vii) los recursos públicos que emplean las entidades debe ser sujetos de control. Con estas razones, solicita que se deseche la demanda.

20. Néstor Arboleda Terán, delegado de la Procuraduría General del Estado (PGE), señala que la normativa demandada: i) únicamente busca mejorar la actividad de las organizaciones sociales y someterlas a un control más riguroso, ii) antepone el bien común al interés particular, iii) exige un patrimonio mínimo de USD \$ 400,00, salvaguardando el cumplimiento de su fin social, iv) no contraviene, sino que complementa atribuciones establecidas en el Código Civil, v) vela porque las organizaciones sociales no comprometan la seguridad o los intereses del Estado y vi) mejora la alternancia en las directivas de las organizaciones sociales. Por ello, solicita que se deseche la demanda.

21. Jeannette Sánchez Zurita, Ministra Coordinadora de Desarrollo Social, indica: i) los artículos demandados no vulneran el derecho constitucional a la libertad de asociación, sino que lo regulan, ii) en el país existen servicios de acceso a internet, por lo que no se ha vulnerado el acceso a las organizaciones sociales, iii) la normativa establece regulaciones y control a la gestión y cumplimiento de los objetivos de las organizaciones sociales, iv) el régimen tributario no hace excepciones aplicables a las organizaciones sociales y v) el Estado tiene derecho a requerir ciertas condiciones para la creación y funcionamiento de las organizaciones sociales.

22. Doris Soliz Carrión, Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, manifiesta: i) los accionantes carecen de legitimación para plantear la acción de inconstitucionalidad, ii) el Presidente de la República, según el artículo 147 numerales 5 y 13 de la Constitución, puede expedir reglamentos necesarios para la aplicación de leyes y la dirección de la administración pública, iii) no son las entidades las que tienen que mantener el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil (RUOSC), sino es la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y iv) la normativa garantiza que las organizaciones sociales sean democráticas y no perennicen a sus dirigentes. Con estos antecedentes solicita que se declare la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Caso No. 18-10-IN

a) Por parte de la accionante

23. La accionante señala que las disposiciones demandadas resultan contrarias a los artículos 3, 9, 11.1.2.4.8, 14, 16, 18, 20, 23, 33, 61, 66.5.6.8.13.23.27.29, 71, 76, 82, 83, 85, 96, 98, 275, 276, 277, 395, 417 y 424 de la Constitución. En relación con los artículos 565, 567 y 577 del Código Civil, los artículos 7 y 27 del decreto ejecutivo No. 982, los artículos del 13, 23 y 24 del decreto ejecutivo No. 3054 y el artículo 4 de

Acuerdo Ministerial de 2009, manifiesta que son inconstitucionales porque: i) la existencia de las organizaciones sociales depende exclusivamente del ejecutivo, ii) establecen criterios abiertos, como el orden público, las buenas costumbres o la denuncia de terceros, para la disolución de las organizaciones sociales, iii) no prevén procedimientos expresos de apelación de la negativa del registro, iv) tienden a censurar los objetivos y fines legítimos de las organizaciones no gubernamentales, v) socavan las garantías jurisdiccionales de las organizaciones sociales, especialmente de aquellas que defienden derechos humanos, vi) son regresivos y afectan la seguridad jurídica, al establecer criterios tan abstractos de disolución de organizaciones sociales y vii) impiden el control social de las políticas del Ejecutivo. En relación con el artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. 4, advierte que este establece un plazo muy corto, de 15 días, para contestar las observaciones que realicen a los Ministerios sobre la disolución de organizaciones sociales. También indica que la legalidad de las ONGs debería presumirse.

b) Por parte de las entidades demandadas

24. Alexis Mera Giler, delegado de la Presidencia de la República, señala que: i) los artículos 565 y 577 del Código Civil permiten que el Estado, a través de sus órganos competentes, garantice el respeto a las organizaciones legalmente constituidas y no impiden que las organizaciones impugnen las negativas de inscripción tanto en sede administrativa como judicial, ii) el artículo 567 del Código Civil busca que los objetivos de las organizaciones sociales estén acordes con el orden público y el ordenamiento jurídico, iii) los artículos 13, 23 y 24 del decreto ejecutivo garantizan que las organizaciones sociales cumplan con los objetivos para los que fueron creadas, iv) los artículos 7 y 27 del Decreto Ejecutivo No. 982 repiten el artículo 567 del Código Civil y garantizan el cumplimiento por parte de organizaciones sociales de las medidas que dispongan entidades de control. Agrega que los accionantes no han demostrado una oposición frente a las disposiciones constitucionales alegadas.

25. Martha Escobar Koziel, delegada del Procurador General del Estado, sostiene: i) el Estado tiene el pleno derecho de regular el origen, funcionamiento y extinción de organizaciones privadas, ii) las organizaciones sociales tienen la obligación de acatar regulaciones reglamentarias expedidas por el presidente de la República, iii) el control y registro de organizaciones sociales no afecta derechos constitucionales. Por ello, solicita desechar la demanda.

26. Fernando Cordero Cueva, presidente de la Asamblea Nacional, señala: i) la accionante no manifiesta con claridad los presuntos vicios de constitucionalidad de la ley, ii) la Corte debe aplicar los principios de “*proconstitucionalidad (sic) de la ley*” y de “*correspondencia y armonía*” y desechar la demanda.

27. Jeannette Sánchez Zurita, Ministra Coordinadora de Desarrollo Social, indica que el Acuerdo Ministerial No. 4, en sus artículos demandados: i) únicamente contiene trámites para estandarizar los procedimientos establecidos en los Decretos Ejecutivos

demandados y ii) no desarrolla nueva regulación para el control y disolución de organizaciones sociales. Con estos fundamentos, solicita que se rechace la demanda.

c) Amicus curiae

28. Patricio Benalcázar Alarcón, director nacional de protección de derechos humanos y de la naturaleza de la Defensoría del Pueblo, señala que el contenido de los Decretos Ejecutivos 3054 de 2002, 982 de 2008 y el Acuerdo Ministerial No. 004 de 2009, es inconstitucional porque: i) dicha normativa debió ser emitida mediante ley orgánica dado que regula el derecho a asociarse, establecido en el artículo 66.13 de la Constitución, ii) las causales de disolución de las organizaciones sociales – particularmente aquellas relativas a la seguridad e intereses del Estado, además de contravenir reiteradamente las disposiciones de los Ministerios y organismos de control y regulación – utilizan un lenguaje difuso y subjetivo, lo cual puede ser interpretado de manera arbitraria y iii) los artículos 28 y 29 del Decreto Ejecutivo 982 vulneran el derecho a la privacidad, al requerir que se publique el nombre de los socios de las organizaciones sociales.

29. Sobre los artículos 565, 567 y 577 señala: i) no se adecúan a los estándares constitucionales de protección de la libertad de asociación y ii) contrarían el principio de no interferencia del poder público sobre los derechos de asociación y de reunión. Con estos antecedentes, se solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas demandadas.

Caso No. 16-13-IN

a) Por parte de los accionantes

30. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de varios artículos del Decreto Ejecutivo No. 16 y señalan que: i) su artículo 3 elimina la conformación de organizaciones de hecho de la sociedad y violenta el artículo 96 de la Constitución, ii) su artículo 26 numeral 7 restringe la capacidad de las organizaciones sociales de incidir en las decisiones y políticas públicas y el control social porque incluye, como causales de disolución, que las organizaciones sociales se dediquen a actividades de política partidista o a actividades que afecten la paz pública o atenten contra la seguridad interna del Estado. Ello afecta los derechos reconocidos en los artículos 57.1 y 66.11 de la Constitución, iii) su artículo 16 criminaliza la acción social y funcionamiento de las organizaciones sociales, iv) sus artículos 3, 5 y 41 obstaculizan la autodeterminación de las organizaciones sociales e inobservan el Convenio 169 de la OIT.

b) Por parte de las entidades demandadas

31. Alexis Mera Giler, delegado de la Presidencia de la República, manifiesta que el Decreto Ejecutivo No. 16: i) no sería incompatible con los derechos colectivos, sino que regulariza las aspiraciones legítimas de los movimientos indígenas, ii) la normativa

demandada no impide que las organizaciones de hecho se regularicen, iii) previene que otro tipo de organizaciones utilicen los beneficios tributarios de entidades sin fines de lucro, iv) no viola las garantías del debido proceso, puesto que las decisiones administrativas sobre la disolución de organizaciones sociales pueden ser impugnados en sede judicial. Con estos argumentos, solicita que se deseche la demanda.

32. Marcos Édison Arteaga Valenzuela, delegado de la Procuraduría General del Estado, indica: i) el artículo 16 del Decreto Ejecutivo No. 16 se fundamenta en el artículo 147.3 y .5 de la Constitución, ii) esta disposición desarrolla el derecho a asociarse y no contraviene la Constitución. Por ello, solicita que se deseche la demanda.

c) Amicus curiae

33. Farith Simón Campaña, David Salazar del Pozo y Oriana Jácome Vega, por parte de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, señalan que el Decreto Ejecutivo No. 16: i) vulnera el principio de legalidad (art. 76.3 de la Constitución) pues juzga y sanciona a las organizaciones sociales por actos que no están previstos ni tipificados en una ley, ii) viola el principio de reserva de ley, pues por medio de un decreto no se pueden establecer sanciones y restricciones al derecho de asociación, sino solo mediante ley orgánica, iii) contiene sanciones desproporcionadas, como la prohibición de participación en actividades de política partidista, iv) vulnera el derecho de asociación, al establecer regulación desproporcionada para la inscripción y regulación de las organizaciones sociales, v) contraviene el principio de reserva de ley, al atribuir competencias para la Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.

Caso No. 19-13-IN

a) Por parte del accionante

34. El accionante demanda la inconstitucionalidad integral del Decreto Ejecutivo No. 16 y manifiesta: i) el artículo 565 genera que la existencia de las organizaciones sociales dependa únicamente del Ejecutivo y no de la ley, ii) la información entregada por las organizaciones sociales se podría utilizar con fines de persecución política, iii) el artículo 7.10 vulnera la autonomía de las organizaciones sociales, al obligar a aceptar dentro de ellas a cualquier persona, iv) el artículo 12 establece que solo aquellos capaces de contratar pueden constituir organizaciones sociales y, por ello, vulnera la libertad de asociación, iv) el artículo 13, que establece la posibilidad de crear organizaciones con cinco personas, es peligroso para la existencia y funcionamiento de las organizaciones sociales, v) el artículo 17.5 exige contar con patrimonio, lo cual es ajeno a organizaciones de carácter comunitario-social, vi) el artículo 26.7 excluye la posibilidad de que las organizaciones ejerzan sus derechos de participación, vii) se viola el derecho a la consulta en el caso de las organizaciones que pertenecen a pueblos indígenas. Con estos argumentos, solicita también la suspensión provisional de la norma demandada.

b) Por parte de las entidades accionadas

35. Alexis Mera Giler, delegado de la Presidencia de la República, reitera los mismos argumentos señalados dentro de la causa No. 16-13-IN.

36. Marcos Arteaga Valenzuela, delegado de la Procuraduría General del Estado, indica esencialmente: i) es constitucional que todas las organizaciones sociales se registren y obtengan un certificado que acredite su existencia, ii) es natural que se cuente con la capacidad civil para contratar a efectos de representatividad de las organizaciones sociales, iii) el establecimiento de un mínimo de cinco integrantes no afecta el funcionamiento de las organizaciones sociales, iv) la esencia y finalidad de la normativa demandada es diferenciar el control social y la participación ciudadana de la participación política, v) la normativa demandada no es una medida legislativa sino, administrativa por lo que no opera la consulta pre legislativa.

c) Amicus curiae

37. Los representantes de Acción Ecológica indican: i) la disolución de una ONG por motivos de seguridad o los intereses del Estado contraviene el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 22.2, y la Declaración de Defensores de Derechos Humanos y los artículos 11.1, 11.4, 11.8 y 61 de la Constitución, ii) la causal de disolución de organizaciones sociales por no cumplir con las disposiciones de entidades públicas vulnera la seguridad jurídica, por su ambigüedad, iii) la causal de disolución por incumplimiento de fines sociales fue aplicada de manera arbitraria, iv) el término de 15 días para responder observaciones de las entidades públicas es insuficiente. Con estos argumentos señala que el Decreto Ejecutivo No. 16 es incompatible con la Constitución y el bloque de constitucionalidad.

38. El Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente manifiesta que el Decreto Ejecutivo No. 16: i) restringe el derecho de asociación e inobserva la reserva de ley porque no fue emitido mediante ley orgánica, ii) impone medidas drásticas, como la disolución, sin comprobar que dicha medida es necesaria o que las organizaciones sociales generan un peligro real a la seguridad, iii) establece causales de disolución de organizaciones sociales que pueden ser interpretadas de manera amplia y subjetiva, que ya fueron aplicadas de manera discrecional, iv) restringe la interpretación de organismo de derecho internacional, según las cuales el derecho de asociación debe protegerse incluso si la organización no tiene personalidad jurídica y v) controla indebidamente la facultad de las organizaciones de la sociedad civil para recibir fondos extranjeros. Con estos argumentos solicita que se acepte la acción pública de inconstitucionalidad.

Caso No. 20-13-IN**a) Por parte de los accionantes**

39. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad integral del Decreto Ejecutivo

No. 16 y señalan que dicha normativa: i) viola el principio de legalidad y de reserva de ley porque establece sanciones no contempladas en la ley, ii) viola el debido proceso y la protección judicial porque no establece la posibilidad de impugnar las decisiones de las autoridades públicas, ni garantiza el derecho a la defensa de las organizaciones sociales, iii) viola el derecho a la libertad de asociación porque establece causales de disolución sumamente ambiguas y obliga a las organizaciones a recibir a cualquier persona entre sus miembros. Por ello, solicita que se declare la inconstitucionalidad del decreto demandado.

b) Por parte de las entidades accionadas

40. Alexis Mera Giler, delegado de la Presidencia de la República, reitera los mismos argumentos señalados dentro de la causa No. 16-13-IN.

41. Marcos Arteaga Valenzuela, delegado de la Procuraduría General del Estado, señala: i) el Decreto Ejecutivo impugnado fue emitido con base en los artículos 147.1, 147.5 y 147.13 de la Constitución y no requería de una ley para su aprobación, ii) es concordante con los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y iii) establece la posibilidad de que las organizaciones sociales presenten acciones administrativas y judiciales a fin de hacer valer sus derechos. Con estos argumentos solicita que se deseche la demanda.

Caso No. 25-13-IN

a) Por parte del accionante

42. El accionante demanda la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 5, 6.1, 7.2, 7.3, 7.6, 7.10, 9.5, 9.6, 9.8, 12, 16, 26.2, 26.4, 26.7, 28 y 47 y las Disposiciones Transitorias Sexta y Séptima del Decreto Ejecutivo No. 16 y manifiesta: i) el Estado no debe interferir en las formas de organización social de las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, ii) el Decreto vulnera el derecho a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la participación ciudadana, iii) impide la posibilidad de que las organizaciones sociales participen en actividades políticas y iv) viola la autonomía de las organizaciones sociales. Con estos fundamentos solicita que se declare inconstitucional el Decreto demandado.

b) Por parte de los accionados

43. Alexis Mera Giler, delegado de la Presidencia de la República, reitera los mismos argumentos señalados dentro de la causa No. 16-13-IN.

44. Marcos Arteaga Valenzuela, delegado de la Procuraduría General del Estado, señala: i) el Decreto Ejecutivo impugnado fue emitido por el presidente de la República con base en los artículos 147.1, 147.5 y 147.13 de la Constitución, ii) desarrolla los mandatos establecidos en los artículos 565 y 577 de la Constitución, iii) desarrolla la

disposición del artículo 36 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) que señala que el Estado debe crear un sistema unificado de información de las organizaciones sociales y iv) el Estado, por mandato de la Constitución y la ley, debe ejercer un control de los diferentes tipos de organizaciones sociales. Consecuentemente, solicita que se deseche la demanda.

Caso No. 38-17-IN

a) Por parte del accionante

45. El accionante demanda la inconstitucionalidad integral del Decreto Ejecutivo No. 739 de 2015 y manifiesta que el mismo: i) impone cargas y controles extenuantes a las organizaciones sociales, ii) establece trabas, controles y amenazas inminentes de sanciones y disolución de las organizaciones sociales, iii) irrespeta el principio de reserva de ley, iv) no fue motivado con base en las disposiciones del Código Civil, v) no determina a qué entidad pública le compete el registro de organizaciones sociales, vi) su artículo 7 obliga a las organizaciones a entregar información al gobierno y a ser vigiladas por el mismo, vii) su artículo 7.9 obliga a las organizaciones a recibir como miembro de una organización a cualquier persona, por lo que viola la libertad de asociación, viii) su artículo 37 establece la vigilancia y control de las organizaciones sociales, ix) su artículo 22 establece sanciones desproporcionadas, como la destitución por desacato de disposiciones emanadas por autoridades competentes, la disminución del número mínimo de miembros o el desvío de sus fines y x) irrespeta el derecho a ser juzgado por una autoridad imparcial. Por ello, solicita que se declare la inconstitucionalidad del Decreto demandado.

b) Por parte de los accionados

46. Johana Pesántez Benítez, delegada de la Presidencia de la República del Ecuador, señala que el Decreto demandado: i) establece derechos para las organizaciones sociales, ii) no establece requisitos para ejercer el derecho a la libertad de asociación, sino que establece requisitos para el otorgamiento de la personalidad jurídica de las organizaciones sociales para incentivar su regularización, iii) desarrolla la disposición contenida en el artículo 36 de la LOPC, iv) el artículo 22 establece ocho causales de destitución que encuentran base legal en el artículo 328 del Código Orgánico Integral Penal y v) el artículo 22 establece la posibilidad de presentar acciones administrativas y judiciales para hacer valer derechos de las organizaciones sociales. Con estos fundamentos, solicita que se deseche la demanda.

47. Marcos Arteaga Valenzuela, delegado de la Procuraduría General del Estado, se limita a solicitar que se rechace la demanda.

IV. Competencia

48. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República; artículos 75, 76 y la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículos 71, 72 y 75 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional; y, en los artículos 26, 27 y 28 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición.

V. Análisis constitucional

Sobre los artículos 565, 567 y 577 del Código Civil

49. En el caso No. 18-10-IN, se demandó la inconstitucionalidad de los artículos 565, 567 y 577 del Código Civil.

50. La accionante señaló que: (i) el artículo 565 hace depender la existencia de organizaciones sociales únicamente del Ejecutivo y no de la ley (ii) los artículos 567 y 577 establecen criterios de disolución vagos como el orden público, las buenas costumbres o la denuncia de terceros, para la disolución de las organizaciones sociales, por lo que censuran los objetivos y fines legítimos de las organizaciones sociales y vulneran la seguridad jurídica, (iii) el artículo 567 no establece el mecanismo de impugnación frente a negativas de registro de organizaciones sociales.

51. Sobre el cargo (i), la accionante sostiene que la aprobación de la existencia de las corporaciones no debería estar a cargo de la Presidencia de la República, sino únicamente de la ley. La Corte observa que la fundamentación no evidencia incompatibilidades entre la Constitución y el artículo impugnado. Más allá de aquello, este organismo no encuentra inconstitucionalidad alguna en esta alegación dado que el artículo 147 de la Constitución establece que las atribuciones y deberes del presidente de la República, además de las establecidas expresamente en la Constitución, se desarrollan en la ley, como precisamente sucede en el caso del artículo 565 del Código Civil. Además, cabe aclarar que la aprobación del presidente únicamente es necesaria para que obtengan personalidad jurídica, no para su existencia. En esta línea, el artículo 30 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala que, “*se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular*” y el artículo 36 de la referida Ley dispone que solo las “*organizaciones sociales que desearan tener personalidad jurídica, deberán tramitarla en las diferentes instancias públicas que correspondan a su ámbito de acción*”.

52. En relación con el cargo (ii), el artículo 66.13 de la Constitución consagra “*el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria*”. De igual forma, el artículo 96 de la Constitución a su vez dispone: “*se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas*”.

públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas". Ello se complementa con lo señalado en el artículo 97 del texto constitucional que señala: *"todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley; actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad; demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados; formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales; y las demás iniciativas que contribuyan al buen vivir"*. La Corte Interamericana de Derecho Humanos (Corte IDH) ha señalado que la libertad de asociación comprende el derecho de las personas de *"crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos"*¹, *"el derecho de formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 del propio artículo 16 [de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)]"* y *"la libertad de toda persona de no ser compelida y obligada a asociarse"*.²

53. En la misma línea, esta Corte ha manifestado que *"el contenido del derecho a la libertad de asociación no se agota en la protección de la yuxtaposición, reunión o confluencia (física o virtual) de personas, es decir, no se limita a garantizar la posibilidad material de que varias personas puedan ocupar un mismo espacio físico o virtual sin la injerencia injustificada del Estado; sino, que especialmente protege, las dimensiones comunicacionales, estructurales y auto determinativas de las diferentes formas de reunión u organización de las personas, o en otras palabras, tutela el derecho a las personas de decidir los fines, las formas y las reglas bajo las cuales se organizarán, lo que incluye el derecho a organizar directivas, estatutos reglamentos, atribución de competencias y responsabilidades de sus miembros y autoridades, entre otros"*.³

54. El derecho de asociación no es absoluto. La CADH, en su artículo 16, establece que la libertad de asociación *"sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás"* y que la Convención no impide *"la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía"*.⁴

¹ Corte IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 2001

² Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N° 72.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 48-16-IN/21 de 09 de junio de 2021.

⁴ Artículo 16 CADH (1969).

55. Que las restricciones a la libertad de asociación estén prescritas en la ley significa que deben estar previstas en una norma jurídica general y pública, “*emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes*”.⁵ Dicha norma, además, debe ser lo suficientemente precisa para que las personas puedan regular su comportamiento en función de ella.⁶

56. Las restricciones a la libertad de asociación son “necesarias en una sociedad democrática”.⁷ En este sentido, es loable o entendible que existan limitaciones bajo fines constitucionales, siempre que estas no sean innecesarias o desproporcionales. Sin embargo, la medida adoptada por el Estado debe ser la menos lesiva de la libertad de asociación y no debe obstruir los valores democráticos del pluralismo, fiscalización a las autoridades públicas y tolerancia.⁸ Además, el término “democracia”, en estos casos, alude tanto al respeto a las decisiones adoptadas por la mayoría, como por las minorías, evitando cualquier forma de abuso por parte de las autoridades públicas. Además, como dispone el artículo 96 de la Constitución, se debe anotar que la libertad de asociación fortalece “*el poder ciudadano*”, en tanto habilita que los ciudadanos, de manera colectiva, incidan en “*las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno*”.

57. Vale anotar que la libertad de asociación no solo es un derecho en sí mismo, sino también una precondition de la democracia, en tanto “*forma parte de la esencia de una sociedad activa y una democracia en funcionamiento*”⁹ y habilita la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, materializando de tal manera lo señalado en los artículos 96 y 97 de la Constitución.

58. De acuerdo con el bloque de constitucionalidad, el Estado solo puede imponer restricciones a la libertad de asociación si con ello persigue los siguientes objetivos: (i) seguridad nacional, (ii) seguridad y orden público, (iii) salud y moral pública y (iv) la protección de otros derechos.

⁵ Corte IDH. La expresión «leyes» en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, párr. 38.

⁶ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General 34, Artículo 19 (libertad de opinión y libertad de expresión). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/GC/34 (2011); párr. 25.

⁷ Artículo 16.2 de la CADH (1969).

⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párr. 17.

⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas: Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani. Documento de las Naciones Unidas A/59/401; párrafos 46-7

59. La seguridad nacional alude a la integridad territorial y a la independencia política de un Estado.¹⁰ Según el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República es deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral. El artículo 393 de la Carta Fundamental establece que el Estado debe garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para prevenir las formas de violencia y discriminación.

60. La seguridad y el orden público se refieren de modo general a aquellas normas y medidas que garantizan el funcionamiento pacífico y efectivo de una sociedad democrática. Cabe aclarar que, según el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias y el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, el orden público no equivale ni debe asimilarse con los intereses gubernamentales o políticos.¹¹ Si las autoridades invocan la protección de la seguridad y orden público, no basta con que justifiquen la limitación refiriéndose a una situación de seguridad en general.

61. La moral pública, por su parte, *“se deriva de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas; por consiguiente, las limitaciones impuestas con el fin de proteger la moral deben basarse en principios que no se deriven exclusivamente de una sola tradición”*.¹² Las limitaciones a la libertad de asociación relativas a la salud y moral pública siempre deben entenderse en el contexto de la pluralidad democrática, los derechos constitucionales y el principio de no discriminación. Invocar la moral pública en general o la afectación de los derechos de los demás en general no basta tampoco como una justificación para la limitación del derecho a la libertad de asociación.

62. En el caso de que se impongan restricciones con base en la protección de otros derechos, se deberá analizar, entre otros elementos, la proporcionalidad de las medidas que intervienen el derecho a la libertad de asociación y los otros derechos en cuestión.

63. En función de lo señalado, esta Corte considera que las restricciones a la libertad de asociación: (i) solo pueden establecerse mediante ley aprobada por la Asamblea Nacional, (ii) deben ser necesarias en una sociedad democrática, para conseguir únicamente los siguientes fines: seguridad nacional, seguridad u orden público, protección de la salud o la moral pública y/o protección los derechos y libertades de los demás, (iii) deben ser justificadas de manera concreta por el Estado. No cabe que se invoquen restricciones arbitrarias, genéricas e hipotéticas a la libertad de asociación para obstaculizar las actividades legítimas de las organizaciones sociales, (iv) el Estado

¹⁰ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación General 34, Artículo 19 (libertad de opinión y libertad de expresión). Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/GC/34 (2011); párr. 33.

¹¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párr. 31.

¹² Observación General No. 22, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 18 - Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, 48° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 179 (1993).

debe demostrar la naturaleza precisa y apremiante que justifica la restricción¹³, (v) deben ser proporcionales y (vi) a mayor intensidad de la restricción a la libertad de asociación, mayor será la necesidad de que las autoridades públicas justifiquen de manera objetiva cuáles son las circunstancias particulares que exigen se limite la libertad de asociación de esa manera.

64. Sobre la seguridad jurídica, el artículo 82 de la Constitución manifiesta que este derecho “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. Este organismo también ha señalado que, “*en virtud del derecho a la seguridad jurídica, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas*”.¹⁴

65. En el caso bajo análisis, el artículo 567 señala que “*las ordenanzas o estatutos de las corporaciones, que fueren formados por ellas mismas, serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República, que se la concederá si no tuvieren nada contrario al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres*”. La accionante ha señalado que dicha norma atenta contra la libertad de asociación y la seguridad jurídica, por la vaguedad de las categorías “*orden público*”, “*leyes*” y “*buenas costumbres*”.

66. Sobre la categoría “*buenas costumbres*”, la Corte considera que la misma no equivale a la moral pública, ni se encuentra en los motivos razonables para limitar la libertad de asociación según el artículo 16 de la CADH. Las razones mediante las cuales se puede limitar el derecho a la libertad de asociación están determinadas de manera taxativa en el bloque de constitucionalidad. Entre estas razones no se incluye que las asociaciones comprometan “*las buenas costumbres*”. Adicionalmente, dicha frase inobserva la seguridad jurídica dado que su interpretación es tan abierta que provoca un alto grado de indeterminación al momento de aplicación y, por tanto, se genera la falta de certeza de la norma. El término “*buenas costumbres*” también atiene a la preeminencia por parte de una cultura dominante de lo que puede ser bueno o malo para una sociedad. Es decir, lleva implícito la superioridad de una cultura (la que juzga, en este caso a través de un agente estatal) por sobre las demás, lo cual es incompatible en una sociedad intercultural y plural como la que plantea la Constitución. Por ello, el enunciado normativo “*buenas costumbres*” es incompatible con el derecho a la libertad de asociación establecido en el artículo 66.13 de la Constitución.

67. El “*orden público*” y “*las leyes*”, por otra parte, corresponden a aquellas categorías según las cuales caben limitaciones a la libertad de asociación. Estas limitaciones pueden corresponder, por ejemplo, a categorías relacionadas con la constitucionalidad y licitud de las actividades desarrolladas por las organizaciones sociales. El orden público hace además referencia al conjunto de principios jurídicos necesarios para conservar el

¹³ Jeong-Eun Lee contra la República de Corea. Comité de Derechos Humanos. Decisión de 20 de julio de 2005. Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/84/D/1119/2002, párr. 7.3.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2152-1 I-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 22

orden social. Sin embargo, se debe anotar que, a efectos de garantizar la seguridad jurídica, la aplicación de las mismas debe observar los parámetros establecidos en el párrafo 63 de esta sentencia.

68. Además, como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es necesario que estos sistemas de aprobación de estatutos: (i) no otorguen a las autoridades públicas facultades discrecionales, (ii) no se basen en normas vagas o ambiguas, (iii) no impongan requisitos arbitrarios y desproporcionados, (iv) no impidan el acceso a la personalidad jurídica, (v) no obstaculicen la labor de las organizaciones sociales y (vi) sean tramitados de manera expedita.¹⁵ La mera sospecha de que los estatutos de una corporación infringen los fines lícitos de la libertad de asociación no es causa suficiente para denegar la personalidad jurídica a estas formas asociativas. Cabe también señalar que las protecciones constitucionales a la libertad de asociación operan independientemente de si las mismas accedieron o no a la personalidad jurídica.

69. Siempre que se interprete las categorías “orden público” y “las leyes”, establecidas en el artículo 567 del Código Civil de acuerdo con lo establecido en los párrafos precedentes, la Corte considera que dichos enunciados, en abstracto, no inobservan el derecho a la seguridad jurídica, ni limitan de manera desproporcionada la libertad de asociación.

70. El artículo 577 del Código Civil, por su parte, dispone: “*las corporaciones no pueden disolverse por sí mismas, sin la aprobación de la autoridad que legitimó su establecimiento. Pero pueden ser disueltas por ella, o por disposición de la ley, a pesar de la voluntad de sus miembros, si llegan a comprometer la seguridad o los intereses del Estado, o no corresponden al objeto de su institución*”. En este caso, la accionante sostiene el mismo cargo expuesto anteriormente respecto de la vaguedad de la categoría “*seguridad o los intereses del Estado*”.

71. Como se señaló previamente, las razones mediante las cuales se puede limitar el derecho a la libertad de asociación están determinadas de manera taxativa en el bloque de constitucionalidad. Entre estas razones no se incluye que las asociaciones comprometan los “*intereses del Estado, o no corresponden al objeto de su institución*”. Al respecto, el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias y el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación han señalado que “*el interés nacional, político o gubernamental no es sinónimo de seguridad nacional o de orden público*”.¹⁶

¹⁵ CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Documento 66. 31 de diciembre de 2011; párr. 172.

¹⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016; párr. 31.

72. En este sentido, la Corte considera que las frases “*o los intereses del Estado, o no corresponden al objeto de su institución*” como causal de disolución involuntaria de las organizaciones sociales es abierta e imprecisa, en tanto deja al arbitrio de quien la interpreta y aplica la determinación de la conducta sancionable. Dichas frases son tan abiertas que provocan una ambigüedad al momento de su aplicación y, por tanto, falta de certeza de la norma. Esta apertura genera una incertidumbre violatoria de la seguridad jurídica.

73. La Corte también advierte que la disolución involuntaria es una de las restricciones más gravosas para la libertad de asociación. Debido a su severidad, esta sanción debe ser aplicada como medida de última ratio y siempre que esté prevista en una ley orgánica, en virtud de lo señalado en el artículo 132.1 y 133.2 de la Constitución.¹⁷ La disolución, además, debe ser estrictamente proporcional y se utilizará sólo cuando otras medidas menos severas sean insuficientes. La disolución involuntaria, por ello, tampoco debe aplicarse bajo causales abiertas e imprecisas, sino concretas y bien determinadas en cada caso.

74. Con base en lo señalado, la Corte declara la inconstitucionalidad de las frases “*o las buenas costumbres*” del artículo 567 del Código Civil y “*o los intereses, o no corresponden al objeto de su institución*” del artículo 577 del Código Civil, por ser contrarias a los artículos 66.13 y 82 de la Constitución.

75. Sobre el cargo (iii), la accionante manifiesta que el artículo 567 del Código Civil “*no desarrolla expresamente el procedimiento de apelación ante la negación del registro*”, es decir, dicha norma vulneraría el derecho a recurrir.

76. El artículo 567 del Código Civil dispone: “*Todos aquellos a quienes los estatutos de la corporación irrogaren perjuicio, podrán recurrir al Presidente de la República para que se corrijan, en lo que perjudicaren a terceros; y aún después de aprobados les quedará expedito su recurso a la justicia, contra toda lesión o perjuicio que de la aplicación de dichos estatutos les haya resultado o pueda resultarles*”.

77. Sobre el derecho a recurrir, el artículo 76.7.m de la Constitución dispone: “*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos*”.

78. Este organismo ha señalado que “*el derecho a recurrir no es un derecho absoluto y, por consiguiente, es susceptible de ser regulado a partir del principio de libre configuración legislativa (...) es la ley adjetiva especializada la que materializa el*

¹⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párr. 75-76.

derecho a recurrir; en tanto, instituye los distintos medios de impugnación o recursos y las condiciones o requisitos bajo los cuales proceden".¹⁸

79. La Corte considera que la disposición bajo análisis no vulnera el derecho a recurrir, pues no establece límite alguno a la posibilidad de impugnar tanto en vía administrativa como judicial, los actos emitidos por el presidente de la República o sus delegados, en materia de libertad de asociación. Por el contrario, como establece el artículo 173 de la Constitución, la Corte recuerda que *“los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”*. Para su impugnación, se debe observar los mecanismos idóneos previstos en sede administrativa, así como en la justicia ordinaria y constitucional.

Improcedencia del control por la forma del decreto ejecutivo No. 193 de 2017

80. En los casos acumulados, los accionantes han formulado diversos argumentos respecto al presunto incumplimiento del principio de reserva de ley y el principio de legalidad, al emitir los decretos ejecutivos No. 3054 (R.O. de 11 de septiembre de 2002), 982 (R.O. de 08 de abril de 2008), 16 (R.O. de 20 de junio de 2013) y 739 (R.O. de 21 de agosto de 2015), todos ellos ya derogados. A pesar de que se solicitó a los accionantes que actualicen sus argumentos respecto a las normas impugnadas, no se presentaron argumentos expresamente dirigidos a atacar la constitucionalidad por la forma del decreto ejecutivo No. 193 (R.O. de 27 de octubre de 2017). Consecuentemente, la Corte considera improcedente pronunciarse respecto a la constitucionalidad por la forma del decreto ejecutivo No. 193 y procede a realizar control material. Además, la Corte hace presente que no procede el control por unidad normativa del decreto 193 de 2017, al tratarse de una alegación de inconstitucionalidad por la forma.

Control por el fondo del decreto ejecutivo No. 193 de 2017

81. Como se señaló, en todos los casos acumulados los accionantes han demandado disposiciones que actualmente se encuentran derogadas.¹⁹ La Corte ha manifestado que es procedente realizar control constitucional por el fondo de normas derogadas, solo si las mismas: (i) generan efectos ultractivos o (ii) si existe unidad normativa.²⁰

¹⁸ Sentencia No. 61-12-IN/21, de 10 de febrero de 2021.

¹⁹ Los accionantes demandaron la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo No. 982 de 2011, del decreto Ejecutivo No. 3054 de 2002, del decreto ejecutivo No. 16 de 2013, del decreto ejecutivo No. 739 de 2015. Todos estos decretos han sido derogados por el decreto ejecutivo No. 193 de 2017, que hoy en día se encuentra vigente.

²⁰ De acuerdo con el artículo 76.8 de la LOGJCC, *“cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”*. El artículo 76.9, por su parte, establece *“se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la*

82. Si bien la Corte solicitó a los legitimados activos y pasivos informar si se produjeron efectos ultractivos, en ningún caso se informó sobre este particular. La Corte tampoco advierte que estos efectos se hayan producido.

83. Corresponde, por ello, determinar si existe unidad normativa entre las disposiciones impugnadas que han sido derogadas y el Decreto Ejecutivo No. 193 de 2017, previo a emitir un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas en cada caso.

84. Al analizar si existe una posible configuración de unidad normativa, esta Corte verifica que varias de las disposiciones acusadas por el fondo de los decretos ejecutivos derogados se reproducen en el Decreto Ejecutivo No. 193 de 2017, como se observa en el siguiente cuadro comparativo:

Norma demandada: Decretos Ejecutivos No. 3054 de 2002 y 982 de 2011	Norma vigente: Decreto Ejecutivo No. 193 de 2017
<i>Decreto Ejecutivo No. 982 Art. 2.- Sustitúyase el artículo 4, por el siguiente texto: “Las fundaciones y las corporaciones de segundo y tercer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 4.000 dólares de los Estados Unidos de América en una cuenta de integración de capital. En igual forma, las corporaciones de primer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 400 dólares de los Estados Unidos de América”.</i>	No reproduce la norma, ni establece un patrimonio mínimo para las fundaciones y corporaciones.
<i>Art. 4.- En el artículo 6, añádase el numeral que tendrá el siguiente texto: “6.11 Mecanismos de elección, duración y alternabilidad de la directiva”.</i>	No reproduce la disposición, ni establece la alternabilidad de las directivas
<i>Art. 5.- En el artículo 7 añádase el siguiente inciso: “Una vez otorgada la personalidad jurídica, todas las organizaciones deberán obtener el Registro Único para las Organizaciones de la Sociedad Civil”.</i>	No reproduce la disposición, ni establece la obligación de obtener el Registro Único para mantener la personalidad jurídica.
<i>Art. 7.- Sustitúyase el literal b) del artículo 13 por el siguiente texto: “b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación; y, ”.</i>	No reproduce la disposición, ni establece la disolución de organizaciones sociales por comprometer la seguridad o intereses del Estado, ni contravenir reiteradamente disposiciones de entidades públicas
<i>Art. 9.- A continuación del artículo 25, agréguese los siguientes capítulos y artículos: “CAPITULO IX</i>	El artículo 31 establece: “Las fundaciones o corporaciones

cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”. Al respecto, ver la sentencia No. 40-12-IN/19 de 18 de diciembre de 2019.

<p><i>EVALUACION Y CONTROL Art. 26.- Las fundaciones o corporaciones están sujetas a los siguientes controles: (...) c) Control tributario a cargo del Servicio de Rentas Internas (...)</i></p>	<p><i>que operen legalmente en el país, están sujetas a los controles (...) de orden tributario...”.</i></p>
<p><i>Art. 9.- A continuación del artículo 25, agréguese los siguientes capítulos y artículos: “CAPITULO IX EVALUACION Y CONTROL (...) Art. 29.- (...) El Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil tendrá carácter público, se organizará en forma electrónica, con acceso a través de la WEB, y difundirá públicamente toda la información que recabe”.</i></p>	<p>No se reproduce esta disposición.</p>
<p><i>Art. 9.- A continuación del artículo 25, agréguese los siguientes capítulos y artículos: “CAPITULO IX EVALUACION Y CONTROL Art. 30.- Las fundaciones y corporaciones que por cualquier concepto reciban recursos públicos, deberán contar previamente con la correspondiente acreditación para desarrollar sus actividades, la misma que será conferida por el Ministerio del ramo. La acreditación es el cumplimiento de los requisitos legales, reglamentarios y administrativos que por cada actividad establezcan los Ministerios respectivos. Art. 31.- Para obtener la acreditación las fundaciones y corporaciones deberán proporcionar la siguiente información al Ministerio del ramo: a) Población atendida; b) Ámbito geográfico de intervención; c) Costos de actividades; d) Fuentes de financiamiento; e) Experiencia profesional de sus directivos; f) Años de experiencia en actividades a ser desarrolladas o similares; g) Indicadores de eficiencia, eficacia y calidad; y, h) Designación del titular de la auditoría. La acreditación tendrá una vigencia de cuatro años, luego de lo cual la organización deberá volver a acreditarse, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto. Las fundaciones o corporaciones a las que se refiere este capítulo, deberán presentar anualmente informe de actividades, reportes financieros e informes de auditoría a la entidad que le otorgó la acreditación”.</i></p>	<p>No reproduce la disposición, no establece acreditación para desarrollar actividades, ni los requisitos establecidos en la disposición derogada</p>
<p><i>Decreto Ejecutivo No. 3054 (...) Art. 11 Los distintos ministerios quedan facultados para requerir a las corporaciones y fundaciones bajo cuyo control se encuentren, que presenten a su consideración las actas de asambleas, informes económicos y memorias aprobadas, y toda clase de informes que se refieran a sus actividades, exceptuando aquella documentación protegida por la Ley de Propiedad Intelectual.</i></p>	<p>No reproduce la norma, ni incluye la obligación de proporcionar actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría y otro tipo de información a las carteras de Estado.</p>

Norma demandada: Decretos Ejecutivos No. 3054 de 2002 y 982 de 2008	Norma vigente: Decreto Ejecutivo No. 193 de 2017
<p>Decreto Ejecutivo No. 3054. Art. 12.- Para obtener la aprobación de las reformas del estatuto, se presentará una solicitud acompañada de: 12.1 Acta de la Asamblea en la que se resolvió reformar el estatuto, con los nombres, números de documento de identidad y firma de los miembros presentes, debidamente certificada por el Secretario; y, 12.2 Una lista de las reformas al estatuto y, por otro lado, una copia del proyecto del estatuto debidamente codificado. En este trámite será aplicable lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 7 del presente reglamento.</p>	<p>El artículo 12.1 dispone: “Sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para aprobar los estatutos de las corporaciones o fundaciones previstas en el Código Civil, el representante de la organización que presente la solicitud de aprobación del estatuto y de reconocimiento de la personalidad jurídica a la cartera de Estado competente, deberá adjuntar los siguientes documentos, debidamente certificados por el secretario provisional de la organización:</p> <p>1. Acta de la Asamblea General Constitutiva de la organización en formación, suscrita por todos los miembros fundadores, que contendrá: a) Nombre de la organización; b) Nombres y apellidos completos, nacionalidad y número del documento de identidad de cada uno de los miembros fundadores; c) Voluntad de los miembros fundadores de constituir la misma; d) Fines y objetivos generales que se propone la organización; e) Nómina de la directiva provisional; f) Nombres, apellidos y número del documento de identidad de la persona que se hará responsable de realizar el trámite de legalización de la organización, teléfono, correo electrónico y domicilio donde recibirá notificaciones; g) Estatutos aprobados por la asamblea; y, h) Indicación del lugar en que la organización social, en proceso de aprobación de la personalidad jurídica, tendrá su domicilio, con referencia de la</p>

	<i>calle, parroquia, cantón, provincia, número de teléfono, fax, o dirección de correo electrónico y casilla postal, en caso de tenerlos”, por lo que reproduce parcialmente la norma y existe unidad normativa.</i>
<i>Art. 13.- Son causales de disolución de las organizaciones constituidas bajo este régimen, a más de las establecidas en el Estatuto Social, las siguientes: a) Incumplir o desviar los fines para los cuales fue constituida la organización; b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación; y, c) Disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido en el artículo 1 de este reglamento. En el caso de fundaciones, la muerte de su fundador no constituye causal de disolución, en tanto y en cuanto el órgano directivo subsista</i>	El artículo 19 mantiene como causales de disolución “1. <i>Desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida;</i> 2. <i>Disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido en este Reglamento...</i> ”, por lo que existe unidad normativa.
<i>Art. 23.- Las Organizaciones no Gubernamentales ONGs del exterior no podrán realizar actividades incompatibles con las que le han sido señaladas o que atenten contra la seguridad y la paz pública. El personal del exterior de dichas organizaciones autorizado para trabajar en el país y sus familiares no podrán efectuar labores lucrativas y/o proselitistas distintas de las acordadas en el respectivo convenio suscrito. Sin embargo, si los cónyuges de dicho personal, desearan trabajar en el Ecuador, deberán cambiar su visado a la categoría migratoria 12 - VI y cumplir con todos los requisitos legales y reglamentarios exigidos para dicha actividad.</i>	No reproduce la disposición.
<i>Art. 24.- Si la ONG Extranjera no cumpliera con las disposiciones de este capítulo, así como con lo establecido en el Convenio Básico de Funcionamiento, el Ministerio de Relaciones Exteriores, previo estudio del caso y resolución motivada dará por terminadas las actividades de la ONG Extranjera en el Ecuador. Tal resolución será comunicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la respectiva ONG Extranjera.</i>	El artículo 30 establece: “ <i>Si la ONG Extranjera no cumpliera con las disposiciones de esta sección, así como con lo establecido en el Convenio Básico de Funcionamiento, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana previo estudio del caso y resolución motivada dará por terminadas las actividades de la ONG Extranjera en el Ecuador</i> ”, por lo que existe unidad normativa.
Decreto Ejecutivo No. 982 (...) <i>Art. 7.- Sustitúyase el literal b) del artículo 13 por el siguiente texto: “b)</i>	No reproduce la disposición ni establece la disolución de

<p><i>Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación; y, (...)</i></p>	<p>organizaciones sociales por comprometer la seguridad o intereses del Estado, ni contravenir reiteradamente disposiciones de entidades públicas</p>
<p><i>Art. 27.- Para los fines de control antes descritos, las fundaciones o corporaciones están obligadas a proporcionar las actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría y memorias aprobadas, o cualquier otra información que se refieran a sus actividades, requerida de manera anticipada y pública a los distintos ministerios y organismos de control y regulación, asimismo tendrán la obligación de facilitar el acceso a los funcionarios competentes del Estado para realizar verificaciones físicas.</i></p>	<p>No reproduce la disposición, ni incluye la obligación de proporcionar actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría y otro tipo de información a las carteras de Estado.</p>
<p><i>Art. 28.- Las fundaciones o corporaciones que reciban recursos públicos deberán inscribirse en el Registro Único de las Organizaciones de la Sociedad Civil y acreditarse ante las correspondientes instituciones del Estado responsables de los recursos públicos, observando los requisitos que para cada caso establezcan la ley y los reglamentos.</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p><i>Art. 29.- Sin perjuicio de los registros que lleve cada Ministerio, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana organizará, mantendrá y difundirá el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil, en el que se consolidará la información de los registros de los Ministerios.</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p>Acuerdo Ministerial No. 004 (...) <i>Art. 3.- Control.- El control referido en el Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales, a cargo de los ministerios, se efectuará sobre la base de los siguientes criterios: Cada Ministerio en general establecerá un sistema de control estadístico y aleatorio consistente con la naturaleza y número de organizaciones a su cargo, con el propósito de verificar los requerimientos del artículo 26 literal a) del reglamento antes citado, pudiendo para ello, según el caso, aplicar lo dispuesto en el artículo 27 del reglamento en referencia. Sin perjuicio de la instrucción general que antecede, los ministerios exigirán y verificarán que las organizaciones, cuyos ingresos anuales, según la declaración de impuesto a la renta del año inmediato anterior, superen los cien mil</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>

(100,000.00) dólares de los Estados Unidos de América, presenten un informe anual de labores en el formato establecido para el efecto, debidamente suscrito por su representante legal. Si de acuerdo con los resultados del control, los ministerios comprobaren que una organización de la sociedad civil no tiene sus documentos constitutivos, directiva o nómina de socios en regla o está incumpliendo su objeto y fines, procederá a notificarla con los resultados del control concediéndole un plazo no superior a los quince días para su remediación. El plazo podrá ampliarse a pedido de la organización por un periodo adicional de quince días.

Vencido el plazo concedido y de persistir los incumplimientos, se considerará que la organización esta incurso en causal de disolución.

Art. 4.- Disolución.- Los ministerios para disolver una organización por las causales establecidas en el artículo 13 del Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales, procederá según las reglas del debido proceso, para ello notificará previamente a la organización con la decisión de disolución haciéndole conocer documentadamente las causas, concediéndole un plazo de quince días para que conteste, con la respuesta, el Ministerio con sustento en informes técnico y legal, según el caso, dispondrá el archivo del expediente o expedirá el acto administrativo que declare la disolución. Con la disolución se dispondrá la exclusión del Registro.

Norma demandada: Decreto Ejecutivo No. 16 de 2013	Norma vigente: Decreto Ejecutivo No. 193 de 2017
<p><i>Art. 1.- El presente Reglamento tiene por objeto establecer instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales -SUIOS-, como garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad.</i></p>	<p>El artículo 1 contiene el objeto del Reglamento, pero no reproduce la disposición impugnada.</p>
<p><i>Art. 2.- Ámbito. El presente Reglamento rige para las organizaciones sociales y demás ciudadanas y ciudadanos que, en uso del derecho a la libertad de asociación y reunión, participan voluntariamente en las diversas manifestaciones y formas de organización lícita</i></p>	<p>El artículo 2 contiene el ámbito del Reglamento, pero no reproduce la disposición impugnada.</p>

<p><i>de la sociedad; para las entidades u organismos competentes del Estado para el otorgamiento de personalidad jurídica; para las ONG's extranjeras que realizan actividades en el Ecuador; y para quienes administren documentación, información o promuevan la participación y organización lícita de las organizaciones sociales.</i></p>	
<p><i>Artículo 3.- Definición. Para efectos del presente Reglamento, organizaciones sociales se definen como el conjunto de formas organizativas de la sociedad, a través de las cuales las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, tienen derecho a convocarse para constituirse en una agrupación humana organizada, coordinada y estable, con el propósito de interactuar entre sí y emprender metas y objetivos lícitos para satisfacer necesidades humanas, para el bien común de sus miembros y/o de la sociedad en general, con responsabilidad social y en armonía con la naturaleza, cuya voluntad, se expresa mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros y se regula por normas establecidas para el cumplimiento de sus propósitos</i></p>	<p>El artículo 3 señala la naturaleza de las organizaciones sociales, pero no reproduce la disposición impugnada.</p>
<p><i>Artículo 5.- Tipos de organizaciones. Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación, podrán constituir: Corporaciones; Fundaciones; Otras formas de organización social nacionales o extranjeras; y, Organizaciones con fines de gestión o control social, constituidas por instituciones o funciones del Estado, que soliciten la incorporación al sistema. Las organizaciones detalladas en los numerales 3 y 4 se incorporarán al sistema con fines de registro</i></p>	<p>El artículo 4 reproduce parcialmente los tipos de organizaciones al señalar: “Art. 4.- Tipos de organizaciones.- Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación, podrán constituir: 1. Corporaciones; 2. Fundaciones; y, 3. Otras formas de organización social nacionales o extranjeras”, por lo que existe unidad normativa.</p>
<p><i>Artículo 6. Derechos de las organizaciones sociales.- Sin perjuicio de los derechos garantizados en la Constitución y la Ley, las organizaciones sociales tendrán derecho a: 1. Obtener el certificado de existencia emitido por el RUOS (...) 3. Acceder a través del portal web del SUIOS a la documentación e información pública de su organización y de las demás organizaciones sociales con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley...”</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p><i>Artículo 7. Obligaciones de las organizaciones.- Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en otras disposiciones normativas, las organizaciones sociales</i></p>	<p>Los 6.2 y 6.3 establecen: “Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en otras</p>

<p>tendrán las siguientes obligaciones: (...) 2. Organizar, sistematizar y conservar todo tipo de documentación e información generada durante su vida organizacional; 3. Entregar a la entidad competente del Estado la documentación e información establecida en este Reglamento en forma completa y clara, incluyendo la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social; (...) 6. Registrar, durante el último trimestre de cada año, en el portal del SUIOS, la declaración de los proyectos financiados con fondos provenientes del exterior incluyendo la fuente de financiamiento y el avance de los mismos; 7. Rendir cuentas a sus miembros a través de sus directivos o a la persona responsable para el efecto, al menos una vez por año, o por petición formal de una tercera parte o más de ellos. La obligación de los directivos de rendir cuentas se cumplirá respecto del período de sus funciones aún cuando estas hubieren finalizado; (...) 10. Respetar el derecho de sus asociados o de quienes por residir en una determinada jurisdicción o poseer una determinada calidad laboral, institucional, gremial, ocupacional o profesional específicas, relacionadas directamente con el objeto o la naturaleza y/o los fines de la organización, tienen el interés legítimo de participar en ella. Las organizaciones, que teniendo carácter territorial o siendo únicas en su territorio, no podrán negar el ingreso a las personas que tuvieren interés legítimo a participar en ella”.</p>	<p>disposiciones normativas, las organizaciones sociales tendrán las siguientes obligaciones: (...) 2. Entregar a la entidad competente del Estado, cuando el caso lo requiera, la documentación e información establecida en este Reglamento, incluyendo la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social; y, 3. Rendir cuentas a sus miembros a través de sus directivos o a la persona responsable para el efecto, al menos una vez por año, o por petición formal de una tercera parte o más de ellos. La obligación de los directivos de rendir cuentas se cumplirá respecto del período de sus funciones aun cuando estas hubieren finalizado”, por lo que existe unidad normativa respecto a las dos causales señaladas.</p>
<p>Artículo 9.- Objetivos del sistema. Son objetivos del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales: (...) 5. Administrar y manejar de forma eficaz y eficiente, la documentación e información de las organizaciones sociales, manteniendo la seguridad y confidencialidad, de conformidad con la Constitución y la Ley; 6. Promover procesos de acompañamiento a las organizaciones sociales, para facilitar su reconocimiento, legalización, fortalecimiento, participación en asuntos de interés público, y apoyar la creación de nuevas organizaciones (...) 8. Notificar a los Ministerios respectivos cuando las organizaciones incumplan sus objetivos u obligaciones, incurran en prohibiciones o causales de disolución, a fin de que adopten los correctivos pertinentes.</p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p>Artículo. 12.- Clases de organizaciones. Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar se encuentran facultadas para constituir corporaciones y fundaciones con finalidad social y sin fines de lucro, en ejercicio del derecho constitucional de libre</p>	<p>El artículo 8 reproduce parcialmente la disposición en el siguiente sentido: “Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar</p>

<p><i>asociación con fines pacíficos...</i></p>	<p><i>se encuentran facultadas para constituir corporaciones y fundaciones con finalidad social y sin fines de lucro, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación...”, por lo que existe unidad normativa.</i></p>
<p><i>Artículo 13.- Corporaciones. Son corporaciones las entidades de naturaleza asociativa, estable y organizada, conformada por un número mínimo de cinco miembros, expresada mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros, cuya personalidad jurídica se encuentre aprobada y registrada por la institución competente del Estado, de conformidad con la ley y el presente Reglamento...</i></p>	<p>El artículo 9 reproduce parcialmente la disposición en el siguiente sentido: “<i>Son corporaciones las entidades de naturaleza asociativa, estable y organizada, conformada por un número mínimo de cinco miembros, expresada mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros, cuya personalidad jurídica se encuentre aprobada y registrada por la institución competente del Estado, de conformidad con la ley y el presente Reglamento...</i>”, por lo que existe unidad normativa.</p>
<p><i>Artículo 16.- Organizaciones con fines de gestión o control social. Las organizaciones con fines de gestión o control social constituidas por instituciones o funciones del Estado, tales como veedurías ciudadanas, observatorios, etc., deberán observar, en lo que fuere aplicable, las disposiciones de este Reglamento como norma supletoria.</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>
<p><i>Artículo 17.- Sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para aprobar los estatutos de las corporaciones o fundaciones previstas en el Código Civil, el representante de la organización, presentará la solicitud de aprobación del estatuto y de reconocimiento de la personalidad jurídica a la cartera de estado competente, a través del portal web del SUIOS, adjuntando digitalmente los siguientes documentos, debidamente certificados por el secretario provisional de la organización: (...) 5. Copia legible certificada del documento o documentos que acrediten el patrimonio de la organización social en numerario, en una cuenta de integración de capital; o en especie, mediante declaración jurada de bienes, de acuerdo con lo siguiente: Las corporaciones de primer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 400 (cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de</i></p>	<p>No reproduce la disposición, ni contiene el requisito de patrimonio mínimo.</p>

<p><i>América); Las fundaciones y las corporaciones de segundo y tercer grado deberán acreditar un patrimonio mínimo de USD 4.000 (cuatro mil dólares de los Estados Unidos de América). Las organizaciones sociales conformadas por personas y grupos de atención prioritaria, cuyo objetivo sea la defensa de sus derechos, estarán exentas de acreditar patrimonio.</i></p>	
<p><i>Artículo 26.- Causales de disolución. Son causales de disolución de las organizaciones sociales constituidas bajo este régimen, las siguientes: (...) 2. Desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida; (...) 4. Por haberse declarado a la organización como inactiva por parte de la cartera de estado competente y permanecer en este estado por un periodo superior a un año; (...) 7. Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado o, que afecten la paz pública;</i></p>	<p>El artículo 19 establece: “Causales de disolución.- Son causales de disolución de las organizaciones sociales constituidas bajo este régimen, las siguientes: 1. Desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida (...) 4. Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral...”, por lo que existe unidad normativa respecto a estas dos disposiciones.</p>
<p><i>Art. 28.- Disolución Controvertida.- Las organizaciones de la sociedad civil, podrán ser disueltas y liquidadas de oficio o por denuncia, de la que se evidencie el desvío de sus fines o haber incurrido en cualquiera de las causales de disolución. La Cartera de Estado a cargo del registro jurídico de la organización, en la resolución que declare disuelta a la organización, y si el estatuto no contuviere otra disposición, nombrará una comisión liquidadora de entre los socios de la organización disuelta y en proceso de liquidación. Comisión que deberá presentar un informe en el término de 90 días. Los bienes muebles e inmuebles que hayan adquirido las organizaciones sujetas a este Reglamento deberán ser donados a otra entidad sin fines de lucro, una vez producida la respectiva disolución.</i></p>	<p>El artículo 21 dispone: “Disolución por Causal.- Las organizaciones de la sociedad civil, podrán ser disueltas y liquidadas de oficio o por denuncia, una vez demostrado que han incurrido en una o más de las causales de disolución, previstas en la ley y este Reglamento. La cartera de Estado competente que otorgó la personalidad jurídica, notificará a la organización la resolución motivada de disolución, expresando con precisión la o las causales de disolución y sus fundamentos de hecho, dejando a salvo los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional”, por lo que existe unidad normativa.</p>
<p><i>Art. 41.- El RUOS. El Subsistema de Registro Único de Organizaciones Sociales RUOS-</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>

<p><i>estará a cargo de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política; tendrá carácter público, se organizará en forma electrónica, con acceso a la web, y difundirá la documentación e información públicas de las organizaciones sociales, a través del RUOS.</i></p> <p><i>El SUIOS incluirá e incorporará en el subsistema de registro a todas las organizaciones sociales con finalidad social, independientemente de su origen o situación jurídica</i></p>	
<p><i>Art. 47.- El Subsistema de Acompañamiento a las Organizaciones Sociales constituye un conjunto de mecanismos, instrumentos y procedimientos que deberán implementar las instituciones del Estado para la promoción, participación y fortalecimiento de las organizaciones sociales...</i></p>	No reproduce la disposición.
<p><i>SEXTA.- Previo a la inclusión de las organizaciones civiles en el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, éstas deberán sustentar el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas; y no hallarse incursas en ninguna de las causales de disolución previstas en este Reglamento. Aquellas organizaciones que no hayan obtenido el registro, no podrán operar en el país.</i></p>	No reproduce la disposición.
<p><i>SÉPTIMA.- Dentro del plazo de 180 días, las organizaciones sociales cuyos estatutos aprobados no contengan procedimientos relacionados con las formas de inclusión y exclusión de miembros; y con el régimen de solución de controversias internas, presentarán la solicitud de reforma del estatuto, a fin de cumplir con este requerimiento. La Cartera de Estado que tenga a cargo el registro, tendrá la obligación de proveer la asesoría técnica correspondiente, en los casos en que ésta sea requerida. Una vez transcurrido este plazo, las organizaciones que no lo hicieren serán declaradas inactivas y se procederá de acuerdo con lo establecido en la Sección VI, del Capítulo II, de este Reglamento.</i></p>	No reproduce la disposición.

<p>Norma demandada: Decreto Ejecutivo No. 739</p>	<p>Norma vigente: Decreto Ejecutivo No. 193 de 2017</p>
<p><i>Art. 7.3. Entregar a la entidad competente del Estado la documentación e información establecida en este Reglamento en forma completa y clara, incluyendo la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social;</i></p>	<p>El artículo 6.2 reproduce la disposición</p>
<p><i>Art. 7.9.- Respetar el derecho de sus asociados o de quienes por residir en una determinada jurisdicción o poseer una determinada calidad laboral, institucional,</i></p>	<p>No reproduce la disposición.</p>

<i>gremial, ocupacional o profesional específicas, relacionadas directamente con el objeto o la naturaleza y/o los fines de la organización, tienen el interés legítimo de participar en ella.</i>	
<i>Art. 22.3.-Contravenir reiteradamente disposiciones emanadas por las autoridades competentes para otorgamiento de personalidad jurídica o por los entes de control y regulación, de acuerdo con lo previsto en este Decreto;</i>	No reproduce la disposición.
<i>Art. 37.- El SUIOS comprende un conjunto articulado de la documentación e información correspondientes a las organizaciones sociales, con el objeto de promover y fortalecer la organización social, la participación ciudadana en los asuntos de interés público, y el acceso a la información, de conformidad con la Constitución y la ley. El SUIOS, estará conformado por los subsistemas de registro y acompañamiento de organizaciones sociales. A fin de garantizar el acceso a la información pública en forma ágil, sencilla y oportuna, el SUIOS mantendrá un sistema informático adecuado y eficaz, en coordinación con las organizaciones sociales y las instituciones competentes del Estado que permita ordenar, sistematizar y acumular la documentación e información relacionadas con las organizaciones sociales.</i>	No reproduce la disposición.

85. En este sentido, se verifica la unidad normativa respecto de los artículos 4, 6.2, 6.3, 8, 9, 12.1, 19.1, 19.2, 19.4, 21, 30 y 31 del decreto ejecutivo No. 193, por lo que esta magistratura analizará los argumentos por el fondo elevados en relación a dichos artículos.

86. A efectos de sistematizar el análisis y a raíz de los argumentos elevados por los accionantes, la Corte se pronunciará en torno al siguiente problema jurídico: (i) ¿los artículos 4, 6.2, 6.3, 8, 9, 12.1, 19.1, 19.2, 19.4, 21, 30 y 31 del decreto ejecutivo No. 193 son compatibles con el principio de reserva de ley y la libertad de asociación, establecidos en los artículos 66.13 y 132 de la Constitución?

87. En la sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados, la Corte Constitucional manifestó que, “una incompatibilidad con el principio de reserva de ley puede ser analizada por la Corte Constitucional como una cuestión de forma o una cuestión de fondo”.²¹ En el presente caso, los accionantes han señalado que el decreto ejecutivo No. 193 de 2017, que contiene el “Reglamento para el otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales”, regula indebidamente el derecho a la libertad de asociación y reunión, además del acceso al derecho a la personalidad jurídica de las organizaciones sociales. En este sentido, sostienen que, al tratarse de derechos constitucionales, las

²¹ Sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados, párr. 336.

limitaciones sustantivas al derecho a la libertad de asociación deben constar en una ley orgánica. De allí que la Corte considera que este cargo exige un análisis como parte del control material.

88. El principio de reserva de ley está previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución. La reserva de ley alude a aquel conjunto de asuntos y materias que de manera exclusiva la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado.

89. Entre otros asuntos y materias, el artículo 133 de la Constitución establece que el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales debe ser regulado únicamente mediante ley orgánica. La Corte ha señalado que la reserva de ley busca “*asegurar la protección de los derechos y garantías encargando la regulación de su ejercicio a una norma de carácter general emanada del órgano legislativo -la Asamblea Nacional-, constitucionalmente previsto y democráticamente elegido*”.²²

90. De acuerdo con lo señalado por esta Corte, el principio de reserva de ley implica que “*ninguna otra autoridad (que no sea el legislador orgánico) puede introducir limitaciones justificadas en el ordenamiento jurídico, como parte de la señalada competencia de configuración o regulación. Lo que constituye una garantía institucional de los derechos y garantías fundamentales*”.²³ En la sentencia No. 38-13-IS, la Corte señaló que “*es la propia Constitución, la que establece una reserva de ley para la regulación del ejercicio de derechos y garantías constitucionales, y en atención a ello, se permite que normas inferiores a la ley puedan regularlos, siempre que existan delegación expresa del legislador y sujeción a las disposiciones constitucionales, convencionales y legales*”.

91. Respecto a la libertad de asociación, el artículo 66.13 de la Constitución consagra “*el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria*”. La Corte reitera las puntualizaciones ya efectuadas al respecto en los párrafos 52 y siguientes de esta sentencia.

92. Según lo señalado, es necesario determinar si las normas impugnadas inobservan el principio de reserva de ley orgánica para la regulación de limitaciones sustantivas al derecho a la libertad de asociación.

93. El artículo 4 del decreto ejecutivo No. 193 dispone que los tipos de organizaciones sociales son las “*1. Corporaciones; 2. Fundaciones; y, 3. Otras formas de organización social nacionales o extranjeras*”. En este sentido, dicha disposición se limita a definir a las corporaciones y fundaciones, reguladas en el artículo 564 del Código Civil, además de las organizaciones sociales reconocidas en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Por ello, la Corte no encuentra que dicha disposición sea

²² Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, de 05 de mayo de 2021.

²³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.4-19-RC, 21 de agosto de 2019, párr. 38.

incompatible con el principio de reserva de ley. De igual manera, al definir los tipos de organizaciones sociales, la Corte tampoco observa que dicha disposición limite o restrinja indebidamente el derecho a la libertad de asociación.

94. El artículo 6 numerales 2 y 3 del decreto ejecutivo No. 193 dispone que, “*sin perjuicio de las obligaciones establecidas en otras disposiciones normativas, las organizaciones sociales tendrán las siguientes obligaciones: (...) 2. Entregar a la entidad competente del Estado, cuando el caso lo requiera, la documentación e información establecida en este Reglamento, incluyendo la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social; y, 3. Rendir cuentas a sus miembros a través de sus directivos o a la persona responsable para el efecto, al menos una vez por año, o por petición formal de una tercera parte o más de ellos. La obligación de los directivos de rendir cuentas se cumplirá respecto del período de sus funciones aun cuando estas hubieren finalizado*”. Según los argumentos de los accionantes, ello es incompatible con el derecho a la reserva de ley y afecta indebidamente la libertad de asociación y la reserva de información de las organizaciones sociales.

95. En relación con el artículo 6.2 del decreto bajo análisis, la Corte encuentra que dicha disposición establece la obligación de entregar información a efectos de acceder a la personalidad jurídica, de conformidad con lo que señala el artículo 36 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC). Además, dicha disposición no establece que la información que las organizaciones sociales proporcionen, definida en el artículo 12 del decreto, será considerada como información pública. Los artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública además disponen que el principio de publicidad de la información resulta aplicable a las organizaciones no gubernamentales, a las corporaciones y a las fundaciones “*aunque tengan el carácter de privadas y sean encargadas de la provisión o administración de bienes o servicios públicos, que mantengan convenios, contratos o cualquier forma contractual con instituciones públicas y/u organismos internacionales, siempre y cuando la finalidad de su función sea pública*”. Además, conforme manda el artículo 36 de la LOPC, cierta información de las organizaciones sociales consta en la página SUIOS, de la Secretaría de Derechos Humanos; entre la información detallada se encuentran documentos originales o escaneados del registro, acuerdo ministerial, acta constitutiva, miembros y estatutos. Por ello, el artículo 6.2 no es incompatible con el principio de reserva de ley, ni afecta, en abstracto, el derecho a la reserva de información de las organizaciones sociales.

96. Sobre el artículo 6.3 del decreto ejecutivo, el artículo 96 de la Constitución y el 30 de la LOPC expresamente disponen: “*las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión (...) deberán garantizar (...) la rendición de cuentas*”. Consecuentemente, dicha disposición no es incompatible con el principio de reserva legal y además cuenta con fundamento constitucional.

97. Adicionalmente, la obligación de rendir cuentas, que tienen los directivos de estas organizaciones, no debe ser entendida como una restricción de la libertad de asociación ni a la reserva de la información, sino como una garantía de transparencia que fortalece la dinámica asociativa y la democracia interna de las organizaciones sociales. En consecuencia, la anotada disposición no es incompatible ni restringe indebidamente la libertad de asociación.

98. El artículo 8 del decreto ejecutivo No. 193 reitera la clasificación de personas jurídicas de derecho privado en corporaciones y fundaciones, según lo regulado en el artículo 564 del Código Civil. Por ello, dicha disposición reglamentaria no inobserva el principio de reserva de ley.

99. Por su parte, el artículo 9 del referido decreto define a la corporación²⁴, misma que está regulada en los artículos 567 y siguientes del Código Civil. De la lectura del artículo 9 del decreto, la Corte considera que su contenido no contraviene el principio de reserva de ley, en tanto es legítimo que el reglamento defina el concepto de corporación a la luz de lo que ya establece la propia ley. Adicionalmente, el artículo 9 clasifica a las corporaciones en tres grados es meramente “*para fines estadísticos y de clasificación*”. El artículo 96 de la Constitución dispone que, “*las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión*”. El artículo 30 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana a su vez reconoce que las organizaciones pueden articularse en distintos niveles, como desarrolla el artículo 9 del decreto. De allí que dicha disposición no inobserva el principio de reserva de ley, ni es incompatible con la libertad de asociación.

100. El artículo 12.1 del decreto dispone que, “*...el representante de la organización que presente la solicitud de aprobación del estatuto y de reconocimiento de la personalidad jurídica a la cartera de Estado competente, deberá adjuntar los siguientes documentos, debidamente certificados por el secretario provisional de la organización: 1. Acta de la Asamblea General Constitutiva de la organización en formación, suscrita por todos los miembros fundadores, que contendrá: a) Nombre de la organización; b) Nombres y apellidos completos, nacionalidad y número del documento de identidad de cada uno de los miembros fundadores; c) Voluntad de los miembros fundadores de constituir la misma; d) Fines y objetivos generales que se propone la organización; e) Nómina de la directiva provisional; f) Nombres, apellidos y número del documento de identidad de la persona que se hará responsable de realizar el trámite de legalización de la organización, teléfono, correo electrónico y domicilio donde recibirá notificaciones; g) Estatutos aprobados por la asamblea; y, h) Indicación del lugar en que la organización social, en proceso de aprobación de la personalidad jurídica,*

²⁴ Dicha disposición señala: “*son corporaciones las entidades de naturaleza asociativa, estable y organizada, conformada por un número mínimo de cinco miembros, expresada mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros, cuya personalidad jurídica se encuentre aprobada y registrada por la institución competente del Estado, de conformidad con la ley y el presente Reglamento...*”.

tendrá su domicilio, con referencia de la calle, parroquia, cantón, provincia, número de teléfono, fax, o dirección de correo electrónico y casilla postal, en caso de tenerlos”.

101. Dicha disposición instrumentaliza la potestad del presidente de la República, reconocida en los artículos 565 y 567 del Código Civil, para otorgar personalidad jurídica y aprobar los estatutos de las personas jurídicas de Derecho privado. Adicionalmente, el artículo 36 de la LOPC establece: *“las organizaciones sociales que deseen tener personalidad jurídica, deberán tramitarla en las diferentes instancias públicas que correspondan a su ámbito de acción, y actualizarán sus datos conforme a sus estatutos. El registro de las organizaciones sociales se hará bajo el respeto a los principios de libre asociación y autodeterminación. El Estado deberá crear un sistema unificado de información de organizaciones sociales; para tal efecto, las instituciones del sector público implementarán las medidas que fueren necesarias...”*. En efecto, la disposición reglamentaria únicamente desarrolla el contenido de las disposiciones legales señaladas.

102. La Corte recalca que los requisitos para el acceso a la personalidad jurídica de las organizaciones sociales no deben basarse en facultades discrecionales de las autoridades públicas, ni en normas ambiguas o vagas, no deben imponer requisitos arbitrarios y desproporcionados, no deben obstaculizar las actividades de las organizaciones sociales, deben ser tramitados de manera expedita y no deben impedir el acceso a la personalidad jurídica. La Corte además destaca que las organizaciones sociales tienen existencia y, por ende, están asistidas por la libertad de asociación antes del registro ante la autoridad pública. Ello, porque lo que su origen está determinado por la voluntad de sus miembros constituyentes y no por la aprobación estatal. Del análisis de la norma impugnada, esta magistratura no observa que los requisitos establecidos en ella impongan cargas excesivas a las organizaciones sociales que deseen acceder a la personalidad jurídica, sino únicamente requisitos procedimentales que permiten al Estado mantener *“un sistema unificado de información de organizaciones sociales”*, como ordena el artículo 36 de la LOPC.

103. Por lo señalado, el artículo 12.1 del decreto ejecutivo bajo análisis no resulta incompatible con el principio de reserva de ley, ni con la libertad de asociación.

104. El artículo 19 del decreto ejecutivo No. 193 contiene las causales de disolución de una organización social, entre las cuales se encuentran impugnadas las siguientes disposiciones: *“desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida”* (art. 19.1), *“disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido en este Reglamento”* (art. 19.2) y *“dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral”* (art. 19.4).

105. Como se señaló previamente, la disolución es una de las restricciones más gravosas a la libertad de asociación y, por ello, debe ser aplicada solamente como medida de última ratio, cuando sea estrictamente proporcional y en el entendido de que no existen

otras medidas menos severas. Además, es importante recalcar que las restricciones al derecho a la libertad de asociación deben estar recogidas en leyes de carácter orgánico.

106. En relación con la causal contenida en el artículo 19.1 del decreto, esta Corte observa que ninguna ley orgánica establece la posibilidad de disolver organizaciones sociales por “*desviarse de sus fines y objetivos*”. Por el contrario, la libertad de asociación garantiza a las organizaciones sociales la posibilidad de extender el ámbito de sus actividades e integrar fines y objetivos diferentes a aquellos para los cuales fueron originalmente creadas. Estos nuevos fines y objetivos, siempre y cuando sean: (i) actividades lícitas, (ii) no sean contrarias al bien común y (iii) en tanto se incorporen a los estatutos y sean aprobadas por las autoridades competentes conforme los procedimientos determinados en el ordenamiento jurídico, no pueden ser entendidos como causales de disolución de las organizaciones sociales, por cuanto se afectaría de manera indebida la protección otorgada por la libertad de asociación.

107. Por otra parte, la posibilidad de disolver una organización social por “*desviarse de sus fines*” inobserva la seguridad jurídica, en tanto su interpretación es tan abierta que provoca vaguedad al momento de su aplicación y, consecuentemente, genera falta de certeza jurídica. De allí que la Corte considera que el artículo 19.1 del decreto ejecutivo No. 193 es inconstitucional al contravenir el principio de reserva de ley y restringir indebidamente el derecho a la libertad de asociación.

108. El artículo 19.2 del decreto bajo análisis faculta a las autoridades públicas a sancionar a una organización social con la disolución si se reduce su número de integrantes por debajo del número establecido en el propio Reglamento. El artículo 9 del mencionado decreto a su vez dispone que las corporaciones estarán conformadas “*por un número mínimo de cinco miembros*”, mientras que no se establece un número mínimo para el caso de las fundaciones, ni otras formas de organización social nacionales o extranjeras.

109. Al respecto, el artículo 578 del Código Civil únicamente dispone: “*si por muerte u otros accidentes quedan reducidos los miembros de una corporación a tan corto número que no puedan ya cumplirse los objetos para que fue instituida, o si faltan todos ellos, y los estatutos no hubieren previsto el modo de integrarla o renovarla en estos casos, corresponderá a la autoridad que legitimó su establecimiento, dictar la forma en que haya de efectuarse la integración o renovación*”. Sin embargo, dicho Código no establece expresamente la posibilidad de disolver una corporación por la reducción de sus miembros. La LOPC tampoco contiene tal facultad sancionatoria. Por ello, la Corte considera que el artículo 19.2 del decreto ejecutivo No. 193 es incompatible con el principio de reserva legal, consagrado en el artículo 132.1 de la Constitución.

110. Ahora bien, la Corte aclara que no resulta inconstitucional que, a través de una norma de rango legal y de carácter orgánico, se regule que la reducción del número mínimo de miembros de una corporación es causal de disolución. Para ser constitucional, dicha causal de disolución debe operar exclusivamente cuando la

organización social, en un tiempo razonable, no proceda a reestablecer nuevos miembros para completar el número mínimo que le permita cumplir sus objetivos.

111.El artículo 19.4 del decreto ejecutivo bajo análisis establece como causal de disolución que las organizaciones sociales se dediquen a “*actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral*”. Ni en el Código de la Democracia, la LOPC, ni en otras leyes orgánicas, existe disposición alguna que faculte a las autoridades públicas a imponer la sanción de disolución a aquellas organizaciones sociales que realicen actividades de política partidista. En consecuencia, dicha disposición resulta incompatible con el principio de reserva legal, establecido en el artículo 132.1 de la Constitución.

112.Por la vaguedad de la redacción del referido artículo 19.4, tampoco es claro cómo las organizaciones sociales podrían asumir para sí mismas actividades que requieren del cumplimiento de requisitos que según la Constitución y el Código de la Democracia, solo pueden satisfacer las organizaciones políticas. Por ejemplo, al no estar inscritas en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas, las organizaciones sociales no podrían presentar candidatos a elección popular (art. 110 CRE y 330.2 del Código de la Democracia), formar una bancada legislativa (art. 330.3 del Código de la Democracia), vigilar procesos electorales (art. 330.5 del Código de la Democracia), recibir asignaciones del fondo partidario permanente (art. 110 CRE), entre otras actividades que son precisamente aquellas reservadas para las organizaciones políticas. El objeto, naturaleza, principios, carácter, funciones, derechos y obligaciones de las organizaciones políticas tienen una regulación específica y distinta a la de las organizaciones sociales, como las corporaciones, fundaciones y otras formas asociativas.

113.Tampoco es constitucional que, a través de una disposición abierta e indeterminada, se pretenda limitar el derecho de las organizaciones sociales a participar en los asuntos de interés público y a fiscalizar los actos del poder público (art. 61 numerales 2 y 4 CRE). Por el contrario, es la propia Constitución, en su artículo 96, la que señala que, “*se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno...*”. En la misma línea, el artículo 95 dispone: “*las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano*”.

114.En consecuencia, el artículo 19.4 del decreto ejecutivo No. 193 es incompatible con la libertad de asociación, consagrada en el artículo 66.13 de la Constitución.

115.El artículo 21 del decreto bajo análisis regula la disolución por causal y establece: “*Las organizaciones de la sociedad civil, podrán ser disueltas y liquidadas de oficio o*

por denuncia, una vez demostrado que han incurrido en una o más de las causales de disolución, previstas en la ley y este Reglamento. La cartera de Estado competente que otorgó la personalidad jurídica, notificará a la organización la resolución motivada de disolución, expresando con precisión la o las causales de disolución y sus fundamentos de hecho, dejando a salvo los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional”.

116. En principio, dicha disposición instrumentaliza la facultad del presidente de la República para disolver a las corporaciones y fundaciones, establecida en el artículo 577 del Código Civil. Sin embargo, la frase “y este Reglamento” de dicha disposición es incompatible con el principio de reserva legal, dado que habilita a las autoridades públicas a imponer la sanción de disolución, con base en causales reglamentarias que no necesariamente están previstas en leyes de carácter orgánico.

117. La Corte además considera necesario recalcar que es la autoridad pública a quien le corresponde demostrar que una asociación ha incurrido en una causal de disolución. Si la autoridad competente no rinde prueba alguna que demuestre lo señalado, se vulnera el derecho que consagra el artículo 66.13 de la Constitución.

118. Por ello, la Corte declara la inconstitucionalidad de la frase “y este Reglamento” del artículo 21 del decreto ejecutivo No. 193, por ser incompatible con el principio de reserva de ley.

119. Los artículos 30 y 31 del decreto regulan a las organizaciones no gubernamentales extranjeras que operan en el país y disponen: “Art. 30.- Si la ONG Extranjera no cumpliera con las disposiciones de esta sección, así como con lo establecido en el Convenio Básico de Funcionamiento, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana previo estudio del caso y resolución motivada dará por terminadas las actividades de la ONG Extranjera en el Ecuador (...) Art. 31.- Las fundaciones o corporaciones que operen legalmente en el país, están sujetas a los controles de funcionamiento, de utilización de recursos públicos, de orden tributario, aduanero, y otros, determinados en las leyes específicas sobre la materia, y al seguimiento de la consecución de su objeto social, por parte de los ministerios competentes”.

120. La frase “y al seguimiento de la consecución de su objeto social, por parte de los ministerios competentes” del artículo 31 del decreto le otorga a las autoridades públicas la facultad de evaluar la consecución del objeto social de las ONGs extranjeras, potestad que no se encuentra reconocida en el Código Civil. Como resulta evidente, el ordenamiento jurídico no faculta a las autoridades competentes a ejercer el control del “seguimiento de la consecución de su objeto social”. Por ello, la Corte considera que la referida frase del artículo 31 resulta en una intromisión indebida a la gestión de los objetivos de las ONGs extranjeras, que no está habilitada por ley orgánica alguna. Por ello, dicha disposición inobserva el principio de reserva de ley.

121. Adicionalmente, la Corte estima que la expresión “seguimiento de la consecución

de su objeto social” es abierta y vaga, de modo que se genera una ambigüedad al momento de su aplicación que resulta contraria a la seguridad jurídica y simultáneamente afecta a la libertad de asociación, debido a que una interpretación arbitraria y extensiva de dicho enunciado limitaría indebidamente este último derecho.

122. En cuanto al resto del texto de los artículos 30 y 31 del decreto, estas disposiciones reiteran los diversos controles de funcionamiento, ya establecidos en leyes como el Código Civil, Código de Comercio, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (art. 9 y ss.), entre otras, a las que están sujetas las organizaciones no gubernamentales extranjeras que operan en el país. Ello no implica que, a través del presente examen, la Corte avale sin más todos los controles tributarios que pesan sobre las organizaciones sociales. Consecuentemente, la Corte no estima que dichas disposiciones sean incompatibles con el principio de reserva de ley o limiten de manera indebida el derecho a la libertad de asociación.

V. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad propuestas dentro de los casos 56-09-IN, 18-10-IN, 16-13-IN, 19-13-IN, 20-13-IN, 25-13-IN y 38-17-IN.
2. Declarar la inconstitucionalidad de las frases “*o las buenas costumbres*” del artículo 567 del Código Civil y “*o los intereses, o no corresponden al objeto de su institución*” del artículo 577 del Código Civil. De manera que los artículos impugnados se leerán de la siguiente manera:

Art. 567.- Las ordenanzas o estatutos de las corporaciones, que fueren formados por ellas mismas, serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República, que se la concederá si no tuvieren nada contrario al orden público y a las leyes.

Todos aquellos a quienes los estatutos de la corporación irrogaren perjuicio, podrán recurrir al Presidente de la República para que se corrijan, en lo que perjudicaren a terceros; y aún después de aprobados les quedará expedito su recurso a la justicia, contra toda lesión o perjuicio que de la aplicación de dichos estatutos les haya resultado o pueda resultarles.

Art. 577.- Las corporaciones no pueden disolverse por sí mismas, sin la aprobación de la autoridad que legitimó su establecimiento.

Pero pueden ser disueltas por ella, o por disposición de la ley, a pesar de la voluntad de sus miembros, si llegan a comprometer la seguridad del Estado.

3. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 19.1, 19.2 y 19.4 y de la frase “y *este Reglamento*” del artículo 21 y la frase “y *al seguimiento de la consecución de su objeto social, por parte de los ministerios competentes*” del artículo 31 del decreto ejecutivo No. 193 (R.O. Suplemento 109 de 27 de octubre de 2017).
4. Negar la acción pública de inconstitucionalidad por la forma respecto de los artículos 4, 6.2, 6.3, 8, 9, 12.1 y 30 del decreto ejecutivo No. 193.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.02.02
09:26:25 -05'00'
Dr. Hernan Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

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



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

CASO Nro. 0056-09-IN y acumulados

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1163-17-EP/22
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

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

CASO No. 1163-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza si en el auto de inadmisión dictado el 31 de marzo del 2017 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso extraordinario de casación, se vulneró el derecho a la defensa. Como resultado, la Corte desestima la acción al no encontrar la vulneración alegada.

I. Antecedentes procesales

1. El 1 de octubre de 2013, José Enrique Nebot Saadi interpuso un recurso subjetivo o de plena jurisdicción en contra de la Superintendencia de Bancos y Seguros, del juez y secretario de coactivas de dicha entidad, y del Procurador General del Estado.¹

¹ Conforme consta en el SATJE, en el detalle de la causa N°. 09801-2013-0614. En lo principal, el accionante refiere que en la Resolución N°. SBS-2010-469, dictada el 2 de agosto de 2010, por el superintendente de bancos y seguros, dicha autoridad determinó presuntas responsabilidades en contra de varios ex funcionarios, ex accionistas y ex administradores del Banco del Occidente S.A. Estas presuntas responsabilidades se determinaron únicamente en contra de ex funcionarios y ex directivos de la entidad bancaria durante la etapa de administración privada de esa entidad, que duró 4 años. Se excluyó de las presuntas responsabilidades a quienes administraron el banco durante su liquidación, proceso que duró alrededor de once años. José Enrique Nebot Saadi ejerció las funciones de presidente ejecutivo del banco. El 18 y 19 de agosto de 2010 se interpuso recurso de revisión en contra de dicha resolución, ante la Junta Bancaria. La resolución señalada dio origen a un proceso coactivo. El procedimiento coactivo No. SBS-IDG-002-2012, se inició mediante auto de pago dictado el 11 de mayo de 2012, a las 10h30, emitido por el abogado Humberto Moya González, Intendente de Guayaquil y Juez de Coactiva de la Superintendencia de Bancos y Seguros, contra el abogado José Enrique Nebot Saadi, por sus propios derechos como anterior administrador del Banco del Occidente S.A, Auto Importadora Galarza S.A.; Herdoíza Crespo Construcciones S.A.; compañía Summa Financial Corporation; compañía Veilpur SA.; Promotores de Capitales Procapital S.A., para que paguen a la Superintendencia de Bancos y Seguros la cantidad de US\$ 5'239.437,58. (...) Mediante auto de fecha 24 de julio de 2012, a las 16h30, el Juez de Coactiva agrega al proceso el escrito anteriormente citado, y resuelve aceptar el pago en efectivo realizado por Herdoíza Crespo Construcciones S.A. a favor de la Superintendencia de Bancos y Seguros, "para la solución o pago efectivo total, a entera satisfacción institucional, por las obligaciones económicas vencidas e impagas producto de la pérdida patrimonial producida por el anterior Banco del Occidente S.A". El accionante alegó en su demanda que el proceso coactivo inició antes de que se resolviera el recurso de revisión, por parte de la Junta Bancaria y que las autoridades del banco no se habrían cerciorado que las obligaciones exigidas sean líquidas, determinadas y de plazo vencido.

2. El 8 diciembre de 2015, el Tribunal Distrital de Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, provincia del Guayas aceptó las excepciones de improcedencia de la acción y falta de legítimo contradictor alegadas por la Procuraduría General del Estado y rechazó la demanda.²
3. El 14 de diciembre de 2015, José Enrique Nebot Saadi solicitó ampliación y aclaración de la sentencia. El 4 de enero de 2016, el Tribunal negó los recursos horizontales.
4. José Enrique Nebot Saadi interpuso recurso extraordinario de casación. El 31 de marzo de 2017, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación. A criterio del conjuez, dicho recurso no cumplió con los requisitos del artículo 6 de la Ley de Casación.³
5. El 20 de abril de 2017, José Enrique Nebot Saadi (en adelante “el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 31 de marzo de 2017.

² El Tribunal en lo principal señaló lo siguiente: “4.5.- Como ya se ha mencionado, el actor de manera expresa propone como pretensión la indemnización de daños y perjuicios por la ‘responsabilidad extracontractual del Estado por mal funcionamiento en la administración de justicia’; pretensión que la respalda en base de lo señalado en el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial, el cual señala: ‘El Estado será responsable por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Al efecto, el perjudicado, por sí mismo o por intermedio de su mandatario o representante legal, sus causahabientes o los representantes legitimados de las personas jurídicas, propondrán su acción ante la jueza o juez de lo contencioso administrativo de su domicilio. En el mismo libelo demandará la indemnización de los daños y perjuicios y la reparación del daño moral, de estimar que tiene derecho para ello. El legitimado pasivo en estas acciones será la Presidenta o Presidente del Consejo de la Judicatura, que podrá comparecer a través de delegado. El trámite de la causa será el previsto en la Ley de lo Contencioso Administrativo con las modificaciones constantes en este Código. Estas reclamaciones prescribirán en el plazo de cuatro años contados desde que se realizó el último acto violatorio del derecho del perjudicado. Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada en virtud de un recurso de revisión, o cuando alguien haya sufrido prisión preventiva arbitraria y haya sido luego sobreseído o absuelto mediante providencia ejecutoriada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia, en la forma que establece el Código de Procedimiento Penal, que incluirá el daño moral’. La norma citada es clara en su texto y especifica que la acción indemnizatoria que regula, aplica para el error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso; adicionalmente obliga a que el legitimado pasivo del proceso sea el Presidente del Consejo de la Judicatura, presupuesto y formalidad que no han sido observadas en la presente causa, ya que la misma se circunscribe a actuaciones de naturaleza estrictamente administrativa y en la cual no ha sido demandado el ya mencionado Presidente del Consejo de la Judicatura. Es procedente resaltar, que pese a que se han realizado acusaciones respecto de la legalidad de la obligación sujeta al cobro mediante el Procedimiento Coactivo No. SBS-IDG-002-2012, seguido por la Superintendencia de Bancos, la misma fue extinguida por la solución o pago realizado por los deudores de dicha obligación, y no por ninguna actuación administrativa o resolución judicial que reconozca dicha ilegalidad o ilegitimidad alegada”.

³ Conforme consta en el SATJE, en el número de la causa N°. 17741-2016-0167.

6. El 2 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional solicitó el expediente de casación a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
7. El 31 de octubre de 2017, la Sala de Admisión dispuso que el accionante aclare y complete su demanda. El 14 de noviembre de 2017, el accionante cumplió con lo solicitado.
8. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión admitió a trámite la causa signada con el N°. **1163-17-EP**. El 13 de diciembre de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional asignó la sustanciación del caso a la ex jueza constitucional Pamela Martínez, quien convocó a las partes a una audiencia pública, que se realizó el 5 de marzo de 2018.⁴
9. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas constitucionales.
10. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien el 20 de octubre de 2021, avocó conocimiento de la misma y solicitó un informe de descargo al conjuez accionado. El conjuez no presentó informe alguno, pese a estar debidamente notificado.
11. Siendo el estado de la causa se procede a emitir la correspondiente sentencia.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Alegaciones de las partes

a. Por el accionante

13. El accionante impugna el auto de inadmisión del recurso de casación de 31 de marzo de 2017, dictado por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Señala la vulneración al principio de legalidad, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. Además, solicita a esta

⁴ Conforme consta en el expediente constitucional a la audiencia pública asistieron: por la parte accionante Kléver David Sigüenza Suárez en representación de José Enrique Nebot Saadi; como terceros interesados: Silvia López y Norma Cecilia Cordero en representación de la Superintendencia de Bancos y Seguros; Luis Estuardo Mena en representación de la Procuraduría General del Estado, e Hipólito Garaicoa Arellano como ex secretario de coactivas de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Corte declarar la vulneración de los derechos constitucionales alegados y disponer el cese de actuaciones judiciales que vulneran sus derechos.

14. En lo principal el accionante alega lo siguiente: *“Señores Jueces, dentro del proceso dentro (sic) de la presente causa, vuestra (sic) autoridades podrán evidenciar que, de manera fehaciente se ha vulnerado lo dispuesto por la CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, en lo que establece el artículo 11 numeral 9 ibídem, donde se puede apreciar que todos tenemos derecho a que todo daño ocasionado por el Estado tenga que ser resarcido de manera satisfactoria de tal manera que, el Estado tenga que indemnizar a quienes hemos sido víctimas de los abusos y atropellos cometidos por el Estado, a través de la Superintendencia de Bancos y Seguros por el malicioso juicio coactivo que dio origen al presente juicio”*.⁵ Más adelante, añade que: *“El presupuesto esencial para el cumplimiento del principio de seguridad jurídica es la realización efectiva del principio de legalidad. Es así que, que (sic) la certeza en la aplicación de las normas constitución (sic)”*.⁶ (énfasis en el original)

15. En relación a la presunta afectación a la tutela judicial efectiva señala que: *“Señores Jueces, dentro de la presente causa materia del auto que se impugna se aprecia de manera fehaciente la trasgresión al derecho a la tutela judicial efectiva, en el sentido que, ésta judicatura -a pesar de contar de (sic) con todos los elementos que evidencian el daño que se reclama- nunca dispuso ningún tipo de medida a través de la cual se pueda resarcir o reparar el daño cometido por el Estado en mi contra”*.⁷ En ese mismo sentido, añadió dicho accionante que: *“La Corte Nacional de Justicia, pese a contar con todos los elementos de mérito del proceso, resolvió INADMITIR el recurso, sin opción a ser ESCUCHADO ante la máxima autoridad de justicia en el Ecuador. Una vez más en dicho AUTO, no se toma en consideración el bagaje probatorio con el cual se DEMUESTRA que la entidad demandada vulneró MI HONOR, MI HONRA y afectando de manera severa mi fuero moral. Dichas consecuencias TODAVÍA las sigo padeciendo, SIN EMBARGO hasta la presente fecha, sigo MENDIGANDO Y SUPLICANDO por JUSTICIA énfasis en el original”*⁸.

Por parte del tercero con interés

16. El procurador judicial de la Superintendencia de Bancos y Seguros señaló que el accionante en su demanda únicamente enunció algunos derechos constitucionales, sin indicar de qué forma el conjuerz habría vulnerado dichos derechos al emitir el auto impugnado. Y, solicitó que la Corte Constitucional niegue la acción extraordinaria de protección al considerarla improcedente y sin fundamento.

⁵ Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, recurso de casación N°. 17741-2016-0167, fj. 533.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Foja 25 del expediente.

17. Además, advirtió que en la acción subjetiva de plena jurisdicción el accionante demandó al Estado ecuatoriano y a la Superintendencia de Bancos y Seguros por una supuesta responsabilidad extracontractual del Estado por mal funcionamiento de la administración de justicia, y como resarcimiento del daño moral solicitó el pago de siete millones de dólares. A criterio del tercero con interés, el accionante confundió la responsabilidad extracontractual con la responsabilidad que ocasiona el daño moral. También, precisó que al alegar un supuesto perjuicio derivado del mal funcionamiento de la justicia se debe demandar al presidente del Consejo de la Judicatura, mas no a la Superintendencia de Bancos y Seguros, razón la cual el Tribunal de lo Contencioso Administrativo mediante demanda aceptó la excepción de improcedencia de la acción y falta de legítimo contradictor.

18. Finalmente, indica que el accionante en el recurso de casación expuso argumentos atacando en forma exclusiva al procedimiento administrativo que dio lugar al juicio contencioso administrativo, que a su parecer son ajenos a la naturaleza del recurso de casación. Por lo que dicho recurso fue inadmitido a trámite.⁹

IV. Análisis del caso

19. El accionante, si bien alega la afectación al derecho a la tutela judicial efectiva, vierte argumentos en torno al derecho al debido proceso en la garantía de defensa. Esta Corte ha sabido expresar que: *“Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma”*.¹⁰ Por lo tanto esta Corte reconducirá el cargo y analizará si la decisión impugnada afectó el derecho a la defensa.

20. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, éste solamente fue enunciado y no cuenta con argumento alguno. Por ello esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable, no encuentra materia alguna sobre la cual pronunciarse, por lo que no analizará esta presunta vulneración.¹¹

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de defensa

21. La Constitución reconoce en el artículo 76: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...)7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:(...) a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”*.

⁹ Conforme se desprende del SAAC, el 12 de noviembre de 2021, Wilson Bolívar Guevara Pazmiño, procurador judicial de la Superintendencia de Bancos.

¹⁰ Corte Constitucional de Ecuador, sentencia N°. 889-20-JP/21, párr. 122.

¹¹ Corte Constitucional de Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, párr. 21.

22. Esta Corte ha indicado que la garantía de defensa implica garantizar a las personas el derecho a ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un determinado proceso, que incluye la oportunidad de ser escuchado con el objetivo de: *“hacer valer sus pretensiones frente al juez. Por lo que, esta garantía debe ser observada durante toda la tramitación del proceso judicial, el mismo que se basa en la igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia”*.¹²

23. El accionante considera que se ha vulnerado su derecho a la defensa en el auto de inadmisión del recurso de casación por dos razones: la primera al no tener opción de ser escuchado ante la máxima autoridad de justicia en el Ecuador y la segunda al no haberse considerado todo el bagaje probatorio presentado en el proceso judicial.

24. En el auto impugnado, el conjuerz en el considerando 7.1.1. de la decisión impugnada, frente a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, advierte que el accionante en su recurso de casación presentó una nueva interpretación de los hechos, se refirió a la reestructuración del Banco del Occidente, solicitó una nueva valoración de las pruebas y expuso supuestas inconsistencias en cuánto a una pérdida del banco, reflejada en la página web de la Superintendencia de Bancos.

25. A criterio del conjuerz, el accionante en el recurso de casación no fundamentó de manera suficiente el error alegado. El conjuerz concluyó lo siguiente: *“La aplicación normativa, que sí es objeto de casación, no es acusada por la parte impugnante en el presente caso, únicamente ataca el proceso administrativo formado en una instancia administrativa y no judicial que no es revisable por este Tribunal”*.¹³ Consecuentemente, dicha autoridad inadmitió el recurso de casación, al considerar que el mismo no cumple con los requisitos contemplados en el artículo 6 de la Ley de Casación.

26. Esta Corte observa que durante la tramitación del recurso de casación, en la primera etapa correspondiente a la admisibilidad, la autoridad jurisdiccional accionada revisó que el recurso de casación cumpla con los requisitos o presupuestos establecidos en la ley de materia. Ante la falta de cumplimiento de dichos requisitos, se inadmitió el recurso. Esta Corte estima pertinente hacer hincapié en que la sola inadmisión del recurso de casación, mediante un auto fundamentado dentro de un proceso en el que se han respetado los derechos procesales, no comporta una violación al derecho a la defensa. Lo anterior, bajo la consideración de que el derecho a interponer recursos puede ser -y en efecto lo es- legítimamente regulado, como es el caso del recurso de casación, que constituye un recurso extraordinario de carácter estricto y formal.¹⁴

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 935-13-EP/19 párrafo 46.

¹³ Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, recurso N°. 17741-2016-0167, fj. 5 vta.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1864-13-EP/19 párrafos 26 y 27.

27. Por lo tanto, dicho recurso al no superar la fase de admisibilidad no podía seguir su tramitación hacia su resolución por el fondo mediante sentencia. En consecuencia, esta Corte no constata vulneración al derecho de defensa.

28. En relación a la segunda alegación que se refiere a la falta de consideración del acervo probatorio en el auto impugnado, este Organismo, en decisiones previas, ha manifestado que el recurso de casación es un medio de impugnación de carácter extraordinario, público y formal, siendo indispensable para que el recurso de casación prospere, esté revestido de condicionamientos o requisitos, previstos por la ley, tanto en su presentación, como en la resolución.¹⁵ En un auto sobre la admisibilidad de un recurso de casación no puede examinarse prueba.

29. Por todas las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no vulneró el derecho a la defensa.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **1163-17-EP**.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.02.02
09:25:30 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia N°. 0838-14-EP/19, párr. 20 y sentencia N°. 1399-15-EP/20, párr. 17.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 1163-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 42-21-CN/22
(Cambio en el orden de apellidos por afectaciones a la integridad psíquica de niñas y niños)
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 27 de enero de 2022

CASO No. 42-21-CN

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

SENTENCIA No. 42-21-CN/22

Tema: La Corte Constitucional absuelve la consulta de constitucionalidad del artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles remitida en el marco de una causa en la que los progenitores de tres adolescentes solicitaron la reforma de la inscripción de su nacimiento con el fin de alterar el orden de sus apellidos, debido a hostigamientos sufridos en razón del apellido paterno. La Corte resuelve declarar la inconstitucionalidad de la norma consultada en su aplicación al supuesto consultado y determinar una interpretación con efectos inter partes y para casos análogos.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 29 de marzo de 2021, R.G.C.L. y N.C.C.B. (en adelante “la parte actora”), en representación de sus tres hijas menores de edad¹, las adolescentes J.C.C., S.C.C. y J.C.C., presentaron una demanda de reforma de inscripción de nacimiento en contra de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (en adelante “la institución demandada”), solicitando el cambio de orden de los apellidos de las niñas debido a que alegaron que a causa de su apellido paterno han sufrido burlas, ironías, groserías y ofensas verbales por parte de sus compañeros de la institución educativa a la que asisten.
2. El proceso se identificó con el No. 17203-2021-01641 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (en adelante “la Unidad Judicial”).
3. Tras la calificación, citación y anuncio de nueva prueba correspondientes, el 16 de agosto de 2021, se llevó a cabo la audiencia preliminar ante la titular de la Unidad

¹ La Corte Constitucional mantendrá en reserva el nombre de las niñas y de sus padres, en atención a lo prescrito en el artículo 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República que consagran los derechos a la protección de datos de carácter personal, así como la intimidad personal y familiar. Además, en función del artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se utilizará indistintamente los términos “niñas” o “adolescentes”, toda vez que el término “niño” abarca a “[...] *todo ser humano menor de dieciocho años de edad* [...]”.

Judicial, la jueza Marjorie Judith Naranjo Briceño. En dicha diligencia, la jueza declaró la validez del proceso, la admisibilidad de la prueba y dispuso una valoración psicosocial de las niñas por parte de las áreas de trabajo social y psicología de la Oficina Técnica de la Unidad Judicial. Además, la jueza convocó a las partes a audiencia de juicio a celebrarse el 23 de septiembre de 2021 y dispuso que las niñas sean escuchadas ese mismo día en audiencia reservada de forma previa a la instalación de la audiencia de juicio.

4. El 23 de septiembre de 2021, la jueza escuchó a las niñas en audiencia reservada y, posteriormente, instaló la audiencia pública en la cual los padres de las niñas, como parte actora, rindieron ante la jueza su declaración de parte. Durante la audiencia también intervino la Oficina Técnica de la Unidad Judicial y emitió de forma verbal su informe psicosocial.
5. El 28 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial (en adelante “la jueza consultante” o “la judicatura consultante”) suspendió la tramitación de la causa No. 17203-2021-01641 y remitió en consulta el expediente a la Corte Constitucional.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. La consulta de constitucionalidad de norma ingresó a la Corte Constitucional el 10 de noviembre de 2021² y mediante sorteo electrónico en esa misma fecha la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
7. El 20 de diciembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ admitió a trámite la causa No. 42-21-CN y corrió traslado con la consulta y el auto de admisión a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.
8. El 10 de enero de 2022, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa No. 42-21-CN.

2. Norma cuya constitucionalidad se consulta

9. La judicatura consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles que dispone:

Art. 37.- Apellidos en la inscripción de nacimiento. Los apellidos serán el primero de cada uno de los padres.

*El padre y la madre de común acuerdo, **podrán convenir el orden de los apellidos al momento de la inscripción.** El orden de los apellidos que la pareja haya escogido para*

² Expediente Constitucional No. 42-21-CN, fjs. 1 y 2.

³ A través del tribunal conformado por el juez constitucional Ramiro Avila Santamaría y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín

el primer hijo registrará para el resto de la descendencia de este vínculo. En caso de falta de acuerdo, procederá el apellido paterno al materno.

Si existe una sola filiación, se asignarán los mismos apellidos del progenitor que realice la inscripción.

En caso de tener el progenitor o progenitora un solo apellido, se le asignará al inscrito dos veces el mismo apellido.

El Informe Estadístico de Nacido Vivo o su equivalente deberá contener el orden de los apellidos de conformidad con los preceptos que anteceden (énfasis añadido)⁴.

3. Fundamentos de la consulta de constitucionalidad de norma

10. A juicio de la judicatura consultante, el artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles “[...] *denota un problema de relevancia constitucional porque existe un vacío en cuanto al cambio de apellidos de las niñas, niños y adolescentes que están en situación de riesgo emocional y psicológicos [sic] por los tratos discriminatorios que se ejercen sobre ellos por su apellido y que a futuro podría tener graves repercusiones, por lo que es necesario evitarlas*”.

11. Asimismo, indica que la norma consultada es contraria a los artículos 44 (desarrollo integral, interés superior y satisfacción de necesidades de niñas, niños y adolescentes), 45 (derechos a la integridad física y psíquica, a la identidad, nombre, ciudadanía y al respeto a la libertad y dignidad de niñas, niños y adolescentes) y 66 numeral 28 (derecho a la identidad personal, que incluye contar con nombres y apellidos inscritos y libremente escogidos) de la Constitución. Para la jueza consultante,

[...] Nuestra normativa jurídica establece que los niños, niñas y adolescentes serán inscritos inmediatamente y tendrán los nombres libremente elegidos por sus padres y apellidos de los mismos a fin de respetar su identidad en lo posible, pero en el presente caso, las niñas no reniegan de su padre y orígenes, tiene [sic] una buena relación con él, pero el apellido [paterno]; ha causado que ellas sean tratadas de manera discriminatoria, al punto de tener tratos degradantes hacia su persona, situación que está afectando su desarrollo psicológico y emocional, tomando en cuenta que la misma constitución [sic] establece que todos tenemos derecho a no ser discriminados y no tener tratos diferentes por su identidad, nombre o apellidos, que el Estado a través de las autoridades protegerán y efectivizarán los derechos de los niños sin mucha ritualidad y de manera efectiva, tal como dispone el art. 256 del Código Orgánico General de Procesos (énfasis añadido).

⁴ Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles. Registro Oficial Suplemento No. 684 de 4 de febrero de 2016. El artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles fue modulado a través de la sentencia No. 008-17-SCN-CC de 13 de diciembre de 2017, “[c]on el fin de garantizar el derecho a la igualdad respecto a los miembros del núcleo familiar, observando de forma primordial el derecho a la identidad de los niños, niñas y adolescentes en atención a su principio de interés superior [...]”. En consecuencia, la Corte Constitucional dispuso la eliminación de la frase “y precederá el apellido paterno al materno” en el primer inciso del texto original del artículo, así como la eliminación de la palabra “cambiar” y la incorporación de la frase “En caso de falta de acuerdo, precederá el apellido paterno al materno” en el segundo inciso del texto original de la norma.

12. La jueza consultante considera que la relevancia de la norma consultada y su relación con el caso en concreto se encuentran justificadas en la medida en que se trata de

[...] un asunto netamente de tres adolescentes que están siendo afectadas no solo su vida familiar, jurídica y social, resulta una consulta de gran importancia y de relevancia constitucional, por las posibles afectaciones emocionales, psicológicas y sociales que pueden provocarse en estas tres adolescentes y el impacto social que puede repercutir en el caso de que pueda llegar a mayores.

13. Para la jueza consultante, el artículo 66 numeral 28 de la Constitución reconoce “[...] el derecho a tener un nombre y apellido debidamente registrados y libremente escogidos, siendo completamente inverso a lo dispuesto en el inciso segundo del Art. 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles [...]”. La jueza sustenta tal afirmación señalando que la norma consultada contempla la posibilidad de que los padres elijan el orden de los apellidos al momento de la inscripción de sus hijas e hijos, pero que dicha disposición no se encontraba vigente al momento en que nacieron las adolescentes.

14. La jueza consultante considera que esto genera que en el caso concreto exista “[...] un grave conflicto entre la norma infraconstitucional y la Constitución, pues al no haber norma clara al respecto para el caso planteado, se podrían a futuro derivar graves secuelas que pueden llegar a tener estas tres adolescentes [...]”. Además, la jueza consultante reconoce que si bien

... [e]s un tema muy discutible a nivel social porque existirán criterios a favor y en contra a que un adolescente pretenda cambiar su apellido por cualquier circunstancias [sic], pero en el presente caso es por su estabilidad emocional y psicológica no es por vanidad ni por perder la identidad con su padre, que a decir de las niñas y de su padre tienen una buena relación, más aún él las apoya en esta decisión de las tres adolescentes a fin de que ellas puedan tener un mejor futuro, a fin de darles las herramientas adecuadas para que sigan adelante (el énfasis corresponde al original).

15. Adicionalmente, la jueza expone que el cambio en el orden de los apellidos solicitado por los padres de las niñas de 13, 15 y 17 años en la causa que dio origen a la presente consulta, no alteraría “[...] los datos de filiación que constan en los registros de identificación, ni los derechos u obligaciones personales o patrimoniales [...]”. La jueza agrega que las tres niñas fueron escuchadas y que la Oficina Técnica de la Unidad Judicial verificó “[...] la afectación psicológica que poseen dichas [sic], siendo sus opiniones muy importantes tomando en cuenta su edad y madurez y la posible vulneración de sus derechos”.

4. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de constitucionalidad de norma formuladas, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, los artículos 141, 142 y 143 de la

LOGJCC, así como también en función de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y en los artículos 3 numeral 6, y 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

5. Análisis constitucional

5.1. Delimitación de la consulta

17. En la presente causa, la duda de la jueza consultante se origina en la solicitud de cambio en el orden de los apellidos de las niñas J.C.C., S.C.C. y J.C.C., de 13, 15 y 17 años respectivamente, formulada por sus padres, debido a que éstas han sufrido afectaciones psicológicas y emocionales debido al hostigamiento que han recibido por sus compañeros de colegio en razón de su apellido paterno.
18. Para la jueza, la aplicación del artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, que permite al padre y a la madre acordar el orden de los apellidos de sus hijos e hijas el momento de la inscripción del nacimiento, en el presente caso, resulta incompatible con los derechos constitucionales de las niñas y con su interés superior, debido a que: i) establece que el único momento para escoger el orden de los apellidos de las personas menores de edad es en la inscripción del nacimiento y ii) esta disposición no existía al momento del nacimiento de las niñas, por lo que su aplicación en ese momento no resultaba posible⁵. A criterio de la jueza consultante, esta es la norma que resultaría aplicable en el presente caso, en tanto se trata de personas menores de edad, ambos progenitores están de acuerdo y han solicitado el cambio de orden de los apellidos paterno y materno de las niñas, a diferencia de las normas que regulan el cambio de apellidos por el régimen de la posesión notoria⁶, que no resultan aplicables a la presente causa.
19. En definitiva, para la jueza esta norma supone un vacío con relación a la posibilidad de cambio en el orden de apellidos de personas menores de edad de forma posterior a la inscripción de su nacimiento cuando las hijas e hijos inscritos con el apellido paterno como su primer apellido, han sido víctimas de burlas, groserías y hostigamientos a causa de este. A criterio de esta Corte, los antecedentes de hecho del proceso judicial que originó la presente consulta de constitucionalidad de norma permiten **analizar si la norma consultada es o no compatible frente al supuesto en que niñas, niños o adolescentes hayan sufrido afectaciones a su integridad psíquica por causa de su**

⁵ La Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles entró en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial Suplemento No. 684 de 4 de febrero de 2016. La modulación relacionada con la preferencia por el apellido paterno dispuesta por la Corte Constitucional en la sentencia No. 008-17-SCN-CC entró en vigor desde la notificación de la misma el 29 de diciembre de 2017.

⁶ El artículo 79 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles y los artículos 29 y 30 de su Reglamento establecen el régimen del cambio de apellidos por posesión notoria que, entre otros aspectos, exige que se demuestre la posesión notoria e ininterrumpida de tales apellidos por más de diez años consecutivos y, en el caso de niñas o niños menores de diez años, el uso de tal apellido durante toda su vida.

primer apellido registrado al momento de la inscripción del nacimiento, con independencia de si se trata del apellido paterno o del apellido materno.

20. Es preciso recordar que la libertad de configuración del legislativo no es absoluta y encuentra su límite en los derechos y garantías reconocidos en la Constitución⁷. De ahí que corresponde a esta Corte analizar si la configuración legislativa del artículo 37 de Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles⁸ es compatible con los artículos 44, 45 y 66 numeral 28 de la Constitución, a través del test de proporcionalidad contemplado en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC. En razón del fundamento expresado por la jueza consultante y que su duda acerca de la disposición consultada se limita a la aplicación de la misma en el proceso judicial No. 17203-2021-01641, el análisis se centrará en la constitucionalidad de la norma en su aplicación al caso concreto.
21. En consecuencia, a continuación esta Corte verificará si la limitación contemplada en el artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles relacionada con el momento en que la madre y el padre, de común acuerdo, pueden escoger el orden de los apellidos de sus hijas e hijos: (i) persigue un fin constitucionalmente válido, (ii) es idónea para alcanzar dicho objetivo, (iii) es necesaria con relación al fin y (iv) es estrictamente proporcional entre el sacrificio y el beneficio obtenido, en su aplicación a la causa que origina la presente consulta de constitucionalidad de norma.
22. Toda vez que las destinatarias de la solicitud de reforma de inscripción de nacimiento que dio origen al proceso judicial del cual proviene la presente consulta de constitucionalidad de norma son personas menores de edad, el análisis de esta Corte tendrá como base la doctrina de protección integral⁹, así como los principios de interés superior de las y los niños¹⁰, y de evolución de facultades¹¹.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 34-19-IN/21 y acumulados de 28 de abril de 2021, párrs. 98 y 100; Sentencia No. 5-13-IN/19 de 2 de julio de 2019, párrs. 69 y 70; Sentencia 13-18-CN/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 19.

⁸ En lo relativo al contenido que no fue materia de la modulación efectuada por esta Corte en la sentencia No. 08-17-SCN-CC de 13 de diciembre de 2017; es decir, la declaratoria de inconstitucionalidad de la preferencia del apellido paterno contenida en el texto original del artículo, aprobado por el legislador.

⁹ La doctrina de la protección integral reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos quienes gozan de una protección especial por parte de la familia, la sociedad y el Estado con el fin de garantizar su desarrollo integral y efectivo goce y ejercicio de sus derechos. Ver, por ejemplo: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 9-17-CN/19 de 9 de julio de 2019, párr. 43; y, Sentencia 13-18-CN/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 14.

¹⁰ Reconocido en el artículo 44 de la Constitución de la República, en los artículos 1 y 11 del Código de la Niñez y Adolescencia, así como en el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y ha sido desarrollado, entre otros instrumentos, en la Observación General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial del Comité de los Derechos del Niño. Esta Corte ha reconocido, conforme la Observación General No. 14, que el interés superior del niño involucra tres dimensiones: “a) Como derecho sustantivo, el niño tiene derecho a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño. b) Como principio jurídico interpretativo fundamental, si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la

5.2. Análisis de constitucionalidad de la aplicación de la norma al caso concreto

23. Considerando las particularidades del presente caso, corresponde a este Organismo analizar si la limitación contemplada en el artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles relacionada con el momento en que la madre y el padre, de común acuerdo, pueden escoger el orden de los apellidos de sus hijas e hijos, es constitucional cuando se aplica a casos como el presente, en los que por la determinación del orden de apellidos al momento de la inscripción, las niñas y niños son víctimas de afectaciones a su integridad psíquica con motivo de su primer apellido.
24. En la presente causa, la jueza consulta la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles con relación a la solicitud de reforma de inscripción de nacimiento puesta en su conocimiento por la parte actora, concretamente en cuanto al momento en que se puede escoger el orden de los apellidos. En ese sentido, la medida a ser analizada es el momento que fija la norma consultada (la inscripción del nacimiento) para que los progenitores de común acuerdo procedan a la determinación del orden de los apellidos de sus hijas e hijos, en la medida en que en la causa en conocimiento de la jueza consultante se busca un cambio del orden de los apellidos de tres niñas de forma posterior al momento de la inscripción.
25. A efectos de aplicar el test de proporcionalidad al análisis constitucional de esta consulta, la Corte Constitucional estima necesario partir del contenido de la norma consultada. El artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles se encuentra dentro del Título III “Hechos y actos relativos al estado civil de las personas”, Capítulo IV “El nacimiento” y, en su parte pertinente, prescribe:

Art. 37.- Apellidos en la inscripción de nacimiento. Los apellidos serán el primero de cada uno de los padres.

*El padre y la madre de común acuerdo, **podrán convenir el orden de los apellidos al momento de la inscripción.** El orden de los apellidos que la pareja haya escogido para el primer hijo regirá para el resto de la descendencia de este vínculo. En caso de falta de acuerdo, procederá el apellido paterno al materno. [...] (énfasis añadido).*

interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. c) Como norma de procedimiento, siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño, el proceso deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) que puede tener para el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requiere garantías procesales”. Ver: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 34.

¹¹ Reconocido en el artículo 13 del Código de la Niñez y Adolescencia, así como en el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Sobre el principio de evolución de facultades ver, entre otras: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2185-19-JP y acumulados/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 160; Sentencia No. 13-18-CN/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 36; Corte IDH. Caso Atala Riffó y niñas Vs. Chile. Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2012. Serie C No. 254, párr. 199; Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párrs. 109 y 166.

26. Del texto transcrito se desprende que esta norma determina los apellidos que deberán ser registrados al momento de la inscripción del nacimiento de una persona en función de los apellidos de sus progenitores. Los apellidos, junto al nombre, forman parte de los atributos de la personalidad y son a su vez elementos del derecho a la identidad, conforme se explicará a continuación¹².

5.2.1. Finalidad constitucionalmente válida

27. En primer lugar, corresponde a esta Corte Constitucional determinar si la norma consultada persigue un fin legítimo al establecer la inscripción del nacimiento como el único momento en que la madre y el padre pueden escoger el orden de apellidos de sus hijas e hijos.

28. Al respecto, esta Corte considera que el artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles está orientado a garantizar el reconocimiento del derecho a la identidad y al nombre a través del registro de los apellidos en la inscripción del nacimiento; así como el ejercicio de la autonomía de la voluntad como manifestación del derecho a la intimidad personal y familiar por parte de los progenitores de la persona que se inscribe al momento de determinar el orden de sus apellidos.

29. Sobre el derecho a la identidad, reconocido en el artículo 66 numeral 28 de la Constitución¹³, esta Corte Constitucional ha determinado que los elementos descritos en el artículo 66 numeral 28 de la Constitución “[...] *son meramente ejemplificativos puesto que los atributos que conforman la identidad son flexibles y se transforman con base en las experiencias y decisiones de cada persona*”¹⁴, así como en función de su proyecto de vida¹⁵.

30. Asimismo, este Organismo, acogiendo la jurisprudencia de la Corte IDH, ha señalado que el derecho a la identidad se deriva de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la protección de la vida privada¹⁶, en tanto aquel “*se encuentra en estrecha relación con la autonomía de la persona y que identifica a la persona como un ser que se autodetermina y se autogobierna, es decir, que es dueño de sí mismo y de sus*

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2185-19-JP y acumulados/21 de 1 de diciembre de 2021, párrs. 97 y 98.

¹³ Constitución del Ecuador, 2008, artículo 66 numeral 28.- El derecho a la **identidad** personal y colectiva, que **incluye tener nombre y apellido**, debidamente registrados y **libremente escogidos**; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales (énfasis añadido).

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2185-19-JP y acumulados/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 98.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 732-18-JP/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 30.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2185-19-JP y acumulados/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 99.

actos”¹⁷. De ahí que, el nombre como atributo de la personalidad, puede ser modificado en determinados supuestos.

31. Sobre el derecho al nombre, reconocido en el artículo 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “CADH”)¹⁸, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”), ha señalado que este “[...] *constituye un elemento básico e indispensable de la identidad de cada persona, sin el cual no puede ser reconocida por la sociedad ni registrada ante el Estado*”¹⁹. Además, ha determinado que “[...] *el nombre y el apellido son esenciales para establecer formalmente el vínculo existente entre los diferentes miembros de la familia*”²⁰.
32. El artículo 45 de la Constitución dispone que las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano entre los cuales se encuentran el derecho a la identidad y al nombre, expresamente reconocidos en el segundo inciso del referido artículo. Además, la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante “CDN”)²¹ también reconoce los derechos de las niñas y niños a ser inscritas e inscritos con su nombre desde el momento que nacen (artículo 7) y a preservar la identidad, incluyendo el nombre, sin injerencias ilícitas (artículo 8). En similar sentido, el derecho a la identidad también se encuentra contemplado en el artículo 33 del Código de la Niñez y Adolescencia²².
33. Si bien el nombre es un atributo de la personalidad que, bajo ciertos supuestos, puede ser modificado, es claro que durante los primeros años de vida de los niños y las niñas, dicha prerrogativa pertenece a los padres. Así, determinar el nombre y el orden de los apellidos de los hijos e hijas al momento de inscripción del nacimiento, constituye una decisión de los progenitores que tiene estrecha relación no sólo con la identidad sino también con el vínculo familiar. De ahí que en principio este derecho debe ejercerse libre de injerencias arbitrarias del Estado.

¹⁷ Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 89.

¹⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). *Artículo 18.- Derecho al Nombre.- Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.*

¹⁹ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 127.

²⁰ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 24.

²¹ Convención sobre los Derechos del Niño (2006).

²² Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial No. 737 de 3 de enero de 2003. *Artículo 33.- Derecho a la identidad.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la identidad y a los elementos que la constituyen, especialmente el nombre, la nacionalidad y sus relaciones de familia, de conformidad con la ley. Es obligación del Estado preservar la identidad de los niños; niñas y adolescentes y sancionar a los responsables de la alteración, sustitución o privación de este derecho.*

- 34.** Los nombres y apellidos constituyen elementos indispensables de la identidad que permiten establecer no sólo los vínculos familiares sino también ser reconocidos por la sociedad, por lo que la elección de los nombres y el orden de los apellidos debe estar regida por el principio de autonomía de la voluntad. Esta elección puede estar sujeta a regulación estatal con la finalidad de garantizar la estabilidad y seguridad que debe prevalecer en las relaciones familiares y sociales, siempre que tal regulación no limite de manera injustificada los derechos.
- 35.** Con relación a la inscripción del nacimiento, esta Corte ha señalado que ésta
- [...] representa el primer momento en que una niña o niño adquiere una identidad legal con base en sus datos personales registrados y anotados inmediatamente luego de su nacimiento. Esto con el fin de que a partir de su nacimiento, las niñas y los niños cuenten con un nombre que los identifique de forma individual, un registro de su lugar y fecha de nacimiento que es útil para el reconocimiento de su nacionalidad, y un registro de sus vínculos familiares para establecer su relación de filiación con sus progenitores...²³.*
- 36.** Adicionalmente, la inscripción de las personas permite el reconocimiento formal de los vínculos jurídicos con el Estado, la sociedad, así como con los progenitores y demás miembros de la familia. De ahí que esta Corte Constitucional ha considerado que *“[...] los apellidos en el Ecuador, tienen una conexión con el ámbito jurídico, y relaciones con su procedencia familiar. Sentido que ha sido plasmado en la actual Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y de Datos Civiles”²⁴.*
- 37.** Los vínculos jurídicos, viabilizan y facilitan la protección y el acceso a los derechos que el Estado debe garantizar, mientras que los vínculos con los miembros del núcleo familiar permiten no solamente el desarrollo y fortalecimiento de vínculos afectivos, sino también la configuración de los derechos y obligaciones que se derivan del régimen de la filiación. Para tal inscripción, es indispensable la asignación de los nombres y apellidos de la persona inmediatamente luego de su nacimiento. De lo anterior se sigue que la identidad de una persona, incluidos sus nombres y apellidos, es esencial para garantizar el ejercicio de otros derechos así como individualizar a la persona en sus relaciones con los demás.
- 38.** Por lo expuesto, el artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles que limita la posibilidad de determinar el orden de los apellidos de las niñas y niños al momento de la inscripción del nacimiento, persigue finalidades constitucionalmente válidas al garantizar: (i) el derecho a la identidad, a ser inscrita o inscrito con nombres y apellidos tras el nacimiento y preservar los vínculos jurídicos con sus familiares conforme los artículos 28 y 45, inciso segundo, de la Constitución, así como al artículo 7 de la CDN; y (ii) preservar la identidad de niñas, niños y

²³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2185-19-JP y acumulados/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 104.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 008-17-SCN-CC de 29 de diciembre de 2017 dentro del caso No. 0175-13-CN, pág. 22.

adolescentes ante modificaciones que puedan afectar los vínculos jurídicos de cualquier índole frente a terceros, así como afectaciones a dichos terceros.

39. Por su parte, la delimitación temporal acerca del momento en que es permisible la elección de los apellidos que identificarán a una niña o niño busca asegurar que su identidad no pueda ser alterada de forma arbitraria por decisión de sus progenitores cuando a lo largo de un tiempo han generado y establecido relaciones en distintos ámbitos, privados y públicos, con ese orden de apellidos, los cuales son además parte de su identidad y otros derechos conexos. De ahí que, a juicio de esta Corte, la medida persigue una **finalidad constitucionalmente válida**.

5.2.2. Idoneidad

40. En segundo lugar, le corresponde a este Organismo determinar si la medida de delimitar que los progenitores puedan determinar el orden de apellidos de sus hijas e hijos al momento de la inscripción es conducente para alcanzar los fines anteriores, considerando las particularidades del supuesto concreto que nos ocupa.
41. La Corte observa que, en principio, la limitación temporal relacionada con el momento de la determinación del orden de los apellidos es una medida conducente para lograr la finalidad de que su identidad y personalidad jurídica no puedan ser alteradas de forma arbitraria por decisión de sus progenitores cuando a lo largo de un tiempo han generado y establecido relaciones en distintos ámbitos, privados y públicos, con ese orden de apellidos. Al no permitir cambios en el orden de los apellidos hasta la mayoría de edad, se garantiza la protección de las finalidades referidas. En consecuencia, además de perseguir finalidades legítimas, también resulta una medida **idónea**.
42. Ahora bien, el análisis de esta Corte debe tomar en consideración los fundamentos de la jueza consultante con relación a la consulta de constitucionalidad de la norma en el supuesto concreto, así como las particularidades del mismo.
43. En la causa que originó la presente consulta de constitucionalidad de norma, R.G.C.L. y N.C.C.B. demandaron judicialmente la reforma de la inscripción de nacimiento de sus tres hijas menores de edad con el fin de que se invierta el orden de sus apellidos y conste primero su apellido materno²⁵. Tanto el padre como la madre de las niñas consideran que el cambio de orden de apellidos beneficiará a sus hijas que han sido víctimas de insultos y agresiones verbales por su apellido paterno²⁶.

²⁵ La demanda fue propuesta después de la negativa de la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación para proceder con dicha modificación. Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 20 a 32 y 62 a 65. La negativa del cambio en sede administrativa por parte de la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación se fundamentó en el tercer inciso del artículo 79 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles.

²⁶ Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 20 a 32, 81 a 83 y 91 a 94. Esta información se desprende de la demanda presentada de forma conjunta por los padres de las niñas, así como del informe psicosocial que da cuenta de las entrevistas realizadas a ellos y de sus intervenciones durante la audiencia de juicio.

44. En particular, el padre de las niñas, no solamente está de acuerdo con la modificación, sino que considera que esta es una decisión tomada en favor del bienestar de sus hijas y no generará una afectación al vínculo familiar²⁷. Por su parte, la madre de las niñas ha manifestado que las niñas mantienen una buena relación y comunicación con su padre, a pesar de que no vive con ellas debido a que se encuentran divorciados²⁸. En similar sentido, las niñas expresaron que mantienen una buena relación con su padre, que no quieren perder su identidad, sino que se trata de una decisión familiar tomada con el fin de garantizar su bienestar y evitar que sigan siendo objeto de insultos, burlas y rechazo, y que el cambio de orden de sus apellidos no afectará el cariño y la relación que tienen con su padre²⁹. De ahí que, esta Corte no encuentra que, en el caso concreto, la limitación temporal para la determinación del orden de los apellidos contenida en la norma consultada sea conducente para preservar el vínculo jurídico con su padre o su familia paterna.
45. Por otro lado, los padres de las niñas manifestaron que las adolescentes no han contraído obligaciones jurídicas ni celebrado negocios jurídicos con terceros, de forma autónoma en razón de su edad y tampoco a través de la representación de sus padres³⁰. En ese sentido, el cambio de orden de los apellidos solicitado no tendría la potencialidad de afectar derechos o intereses de terceros. Así, en el caso que nos ocupa, la limitación temporal para la determinación del orden de los apellidos de las niñas no resulta conducente para alcanzar la finalidad de evitar afectaciones a los derechos de terceros.
46. En consecuencia, en el presente caso, la limitación temporal a la posibilidad de determinar el orden de los apellidos contenida en el artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles **no es idónea** para la consecución de los fines que la misma persigue.

5.2.3. Necesidad

47. En tercer lugar, el criterio de necesidad implica que la medida sea la menos gravosa para la consecución de las finalidades perseguidas.
48. Como se ha mencionado, las niñas, niños y adolescentes son titulares de los derechos al nombre y a la identidad. Sin embargo, al momento de la inscripción del nacimiento, quienes ejercen la facultad de escoger sus nombres y el orden de sus apellidos son sus progenitores³¹ u otras personas que ejerzan su representación, de conformidad con la ley. Esta facultad de escoger libremente los nombres a la luz del derecho reconocido en los artículos 66 numeral 28 y 45 de la Constitución, es una manifestación de la estrecha

²⁷ Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 82 y 83.

²⁸ Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 81, 81 vta, 82 vta y 83.

²⁹ Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 81 vta. y 82 a 84.

³⁰ Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 23, 31, 32 y 95.

³¹ En similar sentido: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 13-18-CN/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 37.

relación entre el derecho al nombre y el principio de la autonomía de la voluntad. Los nombres y apellidos de una persona pueden llegar a tener relevancia para sus vínculos jurídicos con la familia, la sociedad y el Estado. En esa medida, es permisible que la elección del nombre y el orden de los apellidos se encuentre sujeta a regulaciones en la ley.

49. El artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles establece una limitación al momento en que se puede escoger el orden de los apellidos de las hijas e hijos. Sin embargo, la delimitación temporal acerca del momento en que es permisible la elección de los apellidos que identificarán a una niña o niño en la norma consultada no pone un límite absoluto, considerando que luego de la mayoría de edad la misma ley reconoce distintos mecanismos para acceder a un cambio de nombres o apellidos. Así, la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles contempla la posibilidad de que las personas mayores de 18 años puedan acceder a un cambio de sus nombres en razón de su voluntad y elección personal³² o de sus apellidos por posesión notoria e ininterrumpida durante diez años³³, por una única ocasión.
50. En el caso que nos ocupa, las adolescentes respecto de quienes se solicita el cambio de orden de sus apellidos, en ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como del principio de evolución de facultades³⁴, han sido quienes han manifestado a sus padres su deseo de cambiar el orden de sus apellidos con el fin de sobrellevar el hostigamiento y los insultos a los que han sido sometidas y evitar que sus afectaciones psicológicas continúen³⁵. Además, esta Corte Constitucional advierte que la jueza consultante escuchó su opinión³⁶ en audiencia reservada llevada a cabo el 23 de septiembre de 2021³⁷. Según la jueza consultante, las niñas manifestaron

[...] de manera clara las repercusiones psicológicas, sociales y estigma que ellas han tenido que pasar, situación que se ha podido evidenciar al momento de la entrevista con

³² Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles. Registro Oficial Suplemento No. 684 de 4 de febrero de 2016. Artículo 78.- Cambio de nombres. Toda persona desde los 18 años de edad, por sus propios derechos, por una sola vez, podrá cambiar sus nombres propios, alterar el orden de los mismos, suprimir uno cuando conste con más de dos o aumentar uno cuando conste con un solo nombre, sin más que su voluntad ante la autoridad competente de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Para el efecto, se seguirán las mismas reglas de los nombres en la inscripción.

³³ Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles. Registro Oficial Suplemento No. 684 de 4 de febrero de 2016. Artículo 79.- Cambio de apellidos por posesión notoria. La persona que se encuentre en uso de apellidos que no sean los que consten en su inscripción de nacimiento podrá cambiarlos por una sola vez, previa la comprobación de la posesión notoria e ininterrumpida de tal o tales apellidos por más de diez años consecutivos. Para los casos de menores de diez años de edad, la posesión notoria se verificará cuando la utilización del o los apellidos sea durante toda su vida [...].

³⁴ Al respecto, esta Corte ha señalado que “la evolución de facultades aborda el proceso de maduración y aprendizaje por medio del cual las y los adolescentes adquieren progresivamente competencias, comprensión y mayores niveles de autonomía para asumir responsabilidades y ejercer sus derechos”. Ver: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 13-18-CN/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 44.

³⁵ Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 81vta. y 82 a 84.

³⁶ Sobre el derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser escuchados, ver, por ejemplo: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 13-18-CN/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 51 y 69.

³⁷ Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 73, 75 y 95.

*llanto fácil y daño psicológico que tienen producto de las burlas e impropiedades de que son objeto por parte de sus compañeros, afectando su autoestima y desarrollo psicológico y emocional*³⁸.

51. Esta Corte observa que la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación señaló ante la jueza consultante que la negativa del cambio de orden de apellidos en sede administrativa se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 79 inciso tercero de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles³⁹, que dispone: *“Si no se cumplen las condiciones y requisitos para la posesión notoria de apellido en la vía administrativa, el trámite será ventilado en sede judicial”*⁴⁰.
52. De la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, esta Corte verifica que las disposiciones que permiten la determinación de los apellidos de una persona son: por un lado, la norma consultada, es decir el artículo 37 y, por otro lado, el mencionado artículo 79. El primero, se refiere a la determinación del orden al momento de la inscripción del nacimiento; mientras que el segundo regula el cambio por posesión notoria.
53. Sin embargo, en la causa judicial que origina la presente consulta de norma, los padres de las niñas solicitan el cambio en el orden de apellidos en tanto han sufrido afectaciones psicológicas debido a las burlas, insultos y agresiones verbales por parte de sus compañeros de la institución educativa a la que asisten. En el caso concreto, las niñas requieren acceder al cambio de orden de sus apellidos de forma inminente y la posibilidad de acceder a dicho cambio a través del régimen de la posesión notoria e ininterrumpida por más de 10 años **no resulta la medida menos gravosa** para la protección del derecho a la integridad psíquica de las niñas.
54. A juicio de la Corte, no sería razonable considerar que los progenitores podían determinar el orden de apellidos de forma distinta al momento de la inscripción de sus tres hijas, puesto que en ese momento no se verificaban afectaciones a la integridad psíquica de sus hijas con motivo de su apellido paterno. Además, en el caso concreto, los progenitores de las niñas no pudieron ejercer la opción de determinar libremente el orden de los apellidos al momento de la inscripción del nacimiento de su primera hija, en tanto el artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles no se encontraba vigente al momento del nacimiento de las niñas⁴¹ y la norma vigente en ese entonces establecía que el apellido paterno preceda al apellido materno de forma

³⁸ Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 95 y 95 vta.

³⁹ Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 62 a 65.

⁴⁰ Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles. Registro Oficial Suplemento No. 684 de 4 de febrero de 2016.

⁴¹ Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 2, 3 y 4. Según se desprende de los certificados de nacimiento, las fechas de nacimiento de las niñas son: 26 de enero de 2004, 30 de septiembre de 2006 y 18 de agosto de 2008.

obligatoria en todos los casos⁴². Lo mismo ocurría con el texto original de la norma consultada⁴³ y la posibilidad de que los padres escojan libremente el orden de los apellidos en el momento de la inscripción se dio a partir de la modulación realizada por la Corte Constitucional en la sentencia No. 008-17-SCN-CC⁴⁴.

55. En consecuencia, al momento no existe ningún mecanismo distinto al de la posesión notoria que permita a las niñas ejercer su derecho a contar con nombres libremente escogidos, en función de su derecho a la intimidad personal y familiar expresado en la autonomía de la voluntad. De hecho, la aplicación en el presente caso del artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, que contiene la limitación temporal relativa al momento de la inscripción del nacimiento, indefectiblemente impone que la única alternativa disponible para que las niñas accedan a un cambio de orden de sus apellidos sea esperar 10 años con el fin de cumplir los requisitos para el cambio por posesión notoria. Para esta Corte es claro que acceder al cambio de apellido a través del régimen de la posesión notoria e ininterrumpida por más de 10 años tampoco resultaría una medida razonable para la protección del derecho a la integridad psíquica de las niñas en el presente caso.

5.2.4. Proporcionalidad en sentido estricto

56. Por último, la proporcionalidad en sentido estricto exige “[...] *el equilibrio entre el sacrificio y el beneficio conseguido* [...]”⁴⁵. Es decir que, para alcanzar las finalidades constitucionalmente válidas que la medida persigue, ésta debería interferir en la menor medida posible con otros derechos. Caso contrario, la medida tendría un resultado desmedido o exagerado frente a las ventajas que podría representar.
57. Con base en el análisis expuesto en la sección 5.1.3. de esta sentencia, la Corte observa que si bien la norma objeto de la consulta está destinada a garantizar el derecho a la identidad, su aplicación irrestricta al caso concreto o a casos análogos puede tener incidencia en otros derechos, como son la integridad psíquica de las niñas y la protección de su interés superior.
58. En cuanto al derecho a la integridad psíquica, reconocido como parte del derecho a la integridad personal en los artículos 45 y 66 numeral 3 literal a) de la Constitución, según el informe psicosocial emitido por la Oficina Técnica de la Unidad Judicial, una de las niñas se encuentra “[...] *en una situación de malestar psicológico*”, otra “[...] *presenta síntomas de Depresión Leve, Ansiedad y autoestima negativa*” y la última

⁴² Ley General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (derogada). Registro Oficial No. 70 de 21 de abril de 1976. *Artículo 78.- Requisitos para inscripción.- [...] Los apellidos serán el primero de cada uno de los padres, debiendo preceder el paterno al materno.*

⁴³ Vigente desde el 4 de febrero de 2016.

⁴⁴ La cual surtió efectos desde su notificación, el 29 de diciembre de 2017.

⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 13-18-CN/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 61.

“[...] presenta síntomas de Depresión Leve y Ansiedad, así como también autoestima positiva y conformidad social con el medio en que se desenvuelve”⁴⁶.

59. Además, de dicho informe se desprende que las niñas

[...] enfrentan dificultades importantes en su entorno social, especialmente en el contexto escolar, en el que han sido objeto de agresiones verbales, manifestadas a través de insultos y burlas constantes por parte de profesores y en mayor medida por sus compañeros y compañeras, por la pronunciación de su apellido paterno, que han generado en las hermanas afectaciones emocionales, así como dificultades en su autoestima y en sus habilidades sociales. Ante esta situación los progenitores han decidido en común acuerdo, cambiar el orden de los apellidos con los que sus hijas ... fueron inscritas, dando prioridad o precedencia al apellido materno, sin que esto signifique anular, denigrar o desvalorizar el apellido paterno y su legado en la vida de las jóvenes. 9. RECOMENDACIONES. Facilitar el trámite mediante el cual se priorice el apellido de la señora [N.C.C.B.] primero y después el apellido del señor[R.G.C.L.] , para identificar y nombrar a sus hijas, con el fin de evitar que las jóvenes continúen siendo expuestas a situaciones de acoso que ponga [sic] en riesgo su integridad emocional⁴⁷.

60. Más allá de rechazar los hostigamientos y el acoso ejercido en perjuicio de las niñas debido a su apellido, a la luz de lo anterior, esta Corte observa que la aplicación de la norma al caso concreto implica la imposibilidad de que las niñas accedan con prontitud al cambio de orden de sus apellidos, y esta imposibilidad supone una afectación a su integridad psicológica que se ha verificado en la actualidad y que, según el informe psicosocial, podría aumentar con el paso del tiempo. Esta afectación a la integridad psíquica a las niñas resulta desmedida y desproporcionada frente a las finalidades perseguidas por la limitación temporal para la determinación del orden de los apellidos contenida en la norma consultada, esto es, garantizar el derecho a la identidad y evitar afectaciones a terceros con quienes puedan existir vínculos jurídicos.

61. Además, el pretender que las niñas esperen 10 años para poder acceder a un cambio de sus apellidos por posesión notoria, con base en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles no es una medida razonable, ni responde al interés superior en el caso concreto, en tanto esta posibilidad está diseñada para un supuesto en que se ha configurado la posesión notoria de otros apellidos, mientras que en el presente caso se busca un cambio de orden de los apellidos de las adolescentes debido a las afectaciones sufridas por su primer apellido.

62. Respecto del interés superior del niño, el Comité de los Derechos del Niño ha determinado que su contenido debe ser determinado caso a caso:

[...] el concepto de interés superior del niño es flexible y adaptable. Debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños

⁴⁶ Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 84.

⁴⁷ Expediente judicial No. 17203-2021-01641, fjs. 79 a 86.

*afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales. En lo que respecta a las decisiones particulares, se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en función de las circunstancias específicas de cada niño en concreto*⁴⁸.

- 63.** Esta Corte ya ha establecido que “[e]l interés superior exige, cuando se van a tomar medidas que puedan afectar derechos, aplicar el principio de proporcionalidad y ponderar”⁴⁹. Además, la Corte ha determinado que la evaluación del interés superior en un caso concreto supone “[...] la actividad de valorar y sopesar todos los elementos pertinentes para tomar una decisión en una determinada situación para la o el adolescente [...]”⁵⁰. Las y los operadores de justicia,

*[a]l ponderar los distintos elementos que sirven para evaluar y determinar el interés superior del niño en cada caso, [...] deberá[n] tener en cuenta su fin último, esto es, garantizar el disfrute pleno y efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. El ejercicio efectivo de los derechos de las y los adolescentes en la administración de justicia depende de forma decisiva de la calidad y especialidad de las y los funcionarios que intervienen en el proceso*⁵¹.

- 64.** A juicio de esta Corte, la aplicación de la norma al caso concreto, al limitar la posibilidad de cambio de orden de apellidos al momento del nacimiento o a la espera de 10 años con el fin de cumplir los requisitos para el cambio por posesión notoria, no tiene en cuenta el interés superior de las niñas como finalidad última y afecta de manera desmedida su derecho a la integridad psíquica.
- 65.** A lo anterior se suma el que en este caso, en consideración de la situación de las niñas, sus propios progenitores, de mutuo acuerdo, solicitan el cambio de orden de apellido de las niñas. Esta expresión de la autonomía de la voluntad, si bien puede ser regulada con el fin de garantizar la estabilidad y seguridad que debe prevalecer en las relaciones familiares y sociales, no puede ser restringida de manera injustificada por parte del Estado. Las autoridades estatales, en aplicación de la norma bajo consulta, no pueden pretender garantizar el derecho a la identidad desconociendo la afectación que esta aplicación puede tener en otros derechos constitucionales, particularmente en los derechos de las niñas y su interés superior.
- 66.** En síntesis, si bien la norma objeto de la consulta procura garantizar el derecho a la identidad, en el caso concreto la garantía de este derecho no puede lograrse a costa de una afectación desmedida de otros derechos como la integridad personal y el interés superior de las niñas, así como la autonomía de la voluntad de sus progenitores.
- 67.** En consecuencia, la Corte observa que cuando por el orden de apellidos al momento de la inscripción, las niñas y niños son víctimas de afectaciones a su integridad psíquica

⁴⁸ Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial del Comité de los Derechos del Niño, párr. 32.

⁴⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 202-19-JH/21 de 24 de febrero de 2021, párr. 150.

⁵⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 13-18-CN/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 70.

⁵¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 13-18-CN/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 71.

con motivo de su primer apellido, la aplicación irrestricta de la medida dispuesta en la norma consultada termina siendo gravosa respecto del ejercicio de otros derechos. Por lo expuesto, este Organismo verifica que la limitación temporal para la determinación del orden de los apellidos **no es una medida estrictamente proporcional** para el caso concreto.

6. Absolución de la consulta y efectos del fallo

68. Tras el análisis realizado, esta Corte determina que la aplicación del artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles en el supuesto consultado, en el que las niñas requieren un cambio de orden de apellidos debido a afectaciones a su integridad psíquica originadas en hostigamientos por su primer apellido, no es idónea, necesaria ni proporcional. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la aplicación de la norma consultada en el caso concreto es incompatible con los artículos 44 (interés superior del niño), 45 (derechos de niñas, niños y adolescentes) y 66, numerales 3 (derecho a la integridad personal), 20 (derecho a la intimidad personal y familiar) y 28 (derecho a la identidad) de la Constitución.
69. Con el fin de garantizar la permanencia del artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles en el ordenamiento jurídico, considerando que la declaratoria de inconstitucionalidad es de *ultima ratio*, y con base en el principio del interés superior, esta Corte establece que la norma consultada debe aplicarse en el presente caso y casos análogos en este sentido:

Cuando se verifiquen afectaciones a la integridad psíquica de niñas, niños y adolescentes debido al orden de sus apellidos establecido al momento de la inscripción del nacimiento, la aplicación de la interpretación literal del artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles y, en particular su inciso segundo, es inconstitucional. En estos supuestos, se deberá garantizar la posibilidad de acceder al cambio en la determinación del orden de los apellidos a las niñas, niños y adolescentes luego de la inscripción del nacimiento.

Las juezas y jueces que conozcan solicitudes de cambio del orden de los apellidos de niñas, niños o adolescentes por alegadas afectaciones a la integridad psicológica deberán, al menos: i) escuchar y tomar en cuenta la opinión de la niña o niño involucrado, a la luz del principio de evolución de facultades e interés superior del niño; ii) disponer la práctica de evaluaciones técnicas pertinentes para determinar la alegada afectación a la integridad psíquica; y, iii) escuchar a los progenitores o representantes legales y evaluar su acuerdo o conformidad con el cambio de orden de los apellidos solicitado. La decisión deberá siempre tomar en cuenta y dar prevalencia al interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Esta modificación en el orden de los apellidos de niñas, niños y adolescentes con posterioridad a la inscripción del nacimiento no alterará los datos de filiación que constan en los registros de identificación, sin perjuicio de que se pueda acceder al

cambio de apellidos por posesión notoria prescrito en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles.

70. Con base en lo expuesto, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito podrá ordenar a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación que proceda con la reforma de las inscripciones de nacimiento de las adolescentes J.C.C., S.C.C. y J.C.C. Además, dado que J.C.C. cumplió los dieciocho años el día 26 de enero de 2022, es decir un día antes de la aprobación de la presente sentencia, esta Corte estima pertinente aclarar que de todas formas se beneficiará de la interpretación establecida por este Organismo.
71. En función de lo dispuesto en el artículo 143 numeral 2 de la LOGJCC, este pronunciamiento tendrá efectos para el proceso judicial No. 17203-2021-01641 que originó la presente consulta de norma, así como para casos análogos y hacia el futuro. En aplicación del principio del interés superior de niñas, niños y adolescentes, las y los jueces que reciban estas solicitudes deberán analizar la aplicabilidad de la presente interpretación según cada caso concreto. La interpretación desarrollada en la presente sentencia deberá ser aplicada a partir de su notificación.

7. Decisión

72. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional resuelve
1. **Absolver** la consulta de constitucionalidad planteada por la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, en los siguientes términos:

Cuando se verifiquen afectaciones a la integridad psíquica de niñas, niños y adolescentes debido al orden de sus apellidos establecido al momento de la inscripción del nacimiento, la aplicación de la interpretación literal del artículo 37 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles y, en particular su inciso segundo, es inconstitucional. En estos supuestos, se deberá garantizar la posibilidad de acceder al cambio en la determinación del orden de los apellidos a las niñas, niños y adolescentes luego de la inscripción del nacimiento.

Las juezas y jueces que conozcan solicitudes de cambio del orden de los apellidos de niñas, niños o adolescentes por alegadas afectaciones a la integridad psicológica deberán, al menos: i) escuchar y tomar en cuenta la opinión de la niña o niño involucrado, a la luz del principio de evolución de facultades e interés superior del niño; ii) disponer la práctica de evaluaciones técnicas pertinentes para determinar la alegada afectación a la integridad

psíquica; y, iii) escuchar a los progenitores o representantes legales y evaluar su acuerdo o conformidad con el cambio de orden de los apellidos solicitado. La decisión deberá siempre tomar en cuenta y dar prevalencia al interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Esta modificación en el orden de los apellidos de niñas, niños y adolescentes con posterioridad a la inscripción del nacimiento no alterará los datos de filiación que constan en los registros de identificación, sin perjuicio de que se pueda acceder al cambio de apellidos por posesión notoria prescrito en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles.

2. **Declarar** que la presente sentencia tiene efectos entre las partes y para casos análogos de conformidad con el numeral 2 del artículo 143 de la LOGJCC.
3. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen con el fin de que continúe con la tramitación de la causa.
4. **Disponer** al Consejo de la Judicatura, así como a la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación la difusión de la presente decisión entre sus funcionarios en el término de 10 días contados a partir de su notificación. En el caso de la Función Judicial, la difusión deberá centrarse en las y los jueces con competencia en materia de familia, mujer, niñez y adolescencia. Dentro del mismo término, las autoridades de las referidas instituciones deberán remitir a esta Corte la documentación que permita evidenciar el cumplimiento de esta disposición.

73. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.02.02 18:38:31
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro.- 42-21-CN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1214-18-EP/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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

CASO No. 1214-18-EP

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

SENTENCIA No. 1214-18-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza las sentencias de primera y segunda instancia emitidas dentro de la acción de hábeas corpus No. 17240-2018-00006, y declara vulnerados los derechos a la motivación y a la seguridad jurídica. Luego de verificar los presupuestos excepcionales para la procedencia del examen de mérito, la Corte resuelve la acción de hábeas corpus presentada por Nina Guerrero, en calidad de defensora pública, a favor de un grupo de personas migrantes de nacionalidad camerunés y nigeriana, inadmitidas a territorio nacional y retenidas en las zonas de tránsito o internacionales del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre; y declara la vulneración de los derechos a la libertad personal, integridad personal y principio de no devolución.

Contenido

1. Antecedentes y procedimiento	
1.1. Antecedentes procesales	
1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional	
2. Competencia	
3. Fundamentos de los sujetos procesales	
3.1. Fundamentos de la acción extraordinaria de protección	
3.2. Posición de la autoridad judicial accionada	
3.3. Fundamentos de los comparecientes en calidad de <i>amicus curiae</i>	
4. Análisis constitucional	
4.1. Sobre el derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de primera instancia	
4.2. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia de segunda instancia	
5. Presupuestos para el control de mérito	
6. Acción de hábeas corpus	
6.1. Alegatos de los sujetos procesales	
6.1.1. Fundamentos de la accionante	
6.1.2. Fundamentos de la entidad accionada	
6.1.3. Fundamentos de los <i>amici curiae</i>	
6.2. Hechos probados	
6.3. Análisis de mérito del proceso de origen	
6.3.1. Sobre la presunta vulneración del derecho a la libertad personal	
6.3.2. Sobre la presunta vulneración del derecho a la integridad personal	

- 6.3.3. Sobre la presunta vulneración del derecho y principio de no devolución ..
- 7. Reparaciones**
- 7.1. Adecuación normativa.....
- 7.2. Adecuación de espacios físicos
- 7.3. Capacitación
- 7.4. Publicación y difusión de la sentencia.....
- 8. Decisión.....**

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 2 de marzo de 2018, Nina Guerrero, en calidad de defensora pública, presentó una acción de hábeas corpus con una solicitud de medidas cautelares, respecto de la retención en la zona de inadmitidos del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre de las personas en situación de movilidad humana Aaron Awak, Stephen Yondo Lyonga, Joseline Abo Fon, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh y Smith Emmanuel Mbah, de nacionalidades nigeriana¹ y camerunés, respectivamente², en contra de Ministerio del Interior (actual Ministerio de Gobierno) y el Servicio de Apoyo Migratorio³.
2. Ese mismo día, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia de Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (en adelante, “Tribunal de Garantías Penales”), mediante providencia de 2 de marzo de 2018, convocó a audiencia para el día 5 de marzo de 2018 a las 12h00, dispuso que el Ministerio del Interior y el Servicio de Apoyo Migratorio *“tomando las seguridades necesarias y bajo su responsabilidad trasladen a [las personas] el día y hora de la audiencia señalada”* y señaló que la solicitud de medidas cautelares se atenderá oportunamente en la audiencia.

¹ Del informe presentado por el Ministerio de Gobierno el 17 de enero de 2022, se desprende que la nacionalidad de Aaron Awak es nigeriana y que el documento de viaje que poseía de San Cristóbal y Nieves fue reportado como robado.

² Las personas en situación de movilidad humana se encontraban en la sala de inadmitidos del aeropuerto por incurrir en causales de inadmisión a territorio nacional conforme lo dispuesto en el artículo 137 numerales 4 y 5 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Este proceso fue signado con el No. 17240-2018-00006.

³ En su demanda solicitó como medidas cautelares que se ordene al Ministerio del Interior y a la Unidad de Control Migratorio del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre que: *“1) (...)se abstengan de ejecutar cualquier acción tendiente a la devolución (...); 2) (...) permitan a la Defensoría Pública y a la Defensoría del Pueblo el acceso al lugar donde se encuentran las referidas personas dentro del aeropuerto (...); 3) (...) se abstengan de ejecutar cualquier acción u omisión que afecten o puedan afectar la integridad personal y su dignidad humana de los referidos ciudadanos; 4) (...) que permita el ingreso de los funcionarios de la Dirección de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana al lugar donde se encuentran los referidos ciudadanos dentro del aeropuerto y se procedan (sic) con el trámite de determinación de personas refugiadas en Ecuador”*. Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 8.

3. El 5 de marzo de 2018, la Defensoría del Pueblo presentó un escrito ante la judicatura en calidad de *amicus curiae* y, en lo principal, señaló que fueron impedidos de ingresar a la zona de inadmitidos del aeropuerto para constatar las condiciones en las que se encontraban las personas en situación de movilidad humana allí retenidas y que *“existen fundadas presunciones de que se trata de personas con necesidad de protección internacional de acuerdo con la información recabada por la Defensoría Pública”*.
4. Mediante providencia de 5 de marzo de 2018, el Tribunal de Garantías Penales citó la razón actuarial de la audiencia que indicaba *“que la audiencia señalada para el día de hoy cinco de marzo del 2018, a las 12h00, se difiere por ausencia de los accionantes (...) pues al manifestar el (...) Servicio de Apoyo Migratorio (...) que los accionantes no pueden ser trasladados por razones de seguridad, y al ser necesario su presencia para la realización de la presente audiencia, se la difiere para el día martes 6 de marzo del 2018 (...) con la finalidad de que el tribunal se constituya en el aeropuerto Mariscal Sucre”*. En dicha providencia, asimismo manifestó que *“... resulta entendible por la falta de tiempo suficiente la no comparecencia de la Procuraduría General del Estado, así como la falta de preparación para el debido desarrollo de la audiencia por parte del accionado”*, y en consecuencia convocó la audiencia para el 6 de marzo de 2018 a las 10h00 en el aeropuerto⁴.
5. El 6 de marzo de 2018 se realizó la audiencia en el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre. En la misma, el juez negó la acción de hábeas corpus y el pedido de medidas cautelares por improcedentes⁵ puesto que, a su criterio, las personas migrantes no se encontraban *“privados de la libertad, sino impedidos de ingresar en territorio ecuatoriano”* y que es sospecho que se aleguen necesidades de protección internacional cuando se presentaron como turistas frente a los agentes de migración. En contra de esta decisión, la parte accionante apeló.
6. El 13 de abril del 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en adelante, “Sala de la Corte Provincial”) desestimó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia⁶.
7. El 16 de mayo de 2018, Nina Guerrero, en calidad de defensora pública y en representación del grupo de personas migrantes inadmitidas (en adelante, “la accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 13 de abril de 2018.

⁴ Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 46.

⁵ La sentencia emitida por escrito fue emitida y notificada el 9 de marzo de 2018.

⁶ En lo principal, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial señaló que Stephen Yondo Lyonga, Joseline Abo Fon, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh ya han podido presentar una solicitud de asilo, la cual fue admitida y ya no se encuentran en la zona de inadmitidos en el aeropuerto; y que respecto de Aaron Awak y Smith Emmanuel Mbah no consta que hayan solicitado asilo y que la decisión haya sido admitida, y que actualmente están a cargo de las aerolíneas AVIANCA e IBERIA mientras se ejecuta su regreso.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

8. El 14 de agosto de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por las entonces juezas y juez constitucional, Marien Segura Reascos, Pamela Martínez Loayza y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción que fue signada con el No. 1214-18-EP.
9. De conformidad con el sorteo realizado ante el Pleno de la Corte Constitucional, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien no avocó conocimiento de la causa.
10. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
11. En sesión de 18 de agosto de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud de priorización de la causa presentada por la jueza sustanciadora⁷ de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y la resolución No. 003-CCE-PLE-2021.
12. El 12 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes a una audiencia pública a realizarse de forma telemática el 29 de noviembre de 2021 a las 9h30.
13. El 29 de noviembre de 2021 se celebró la audiencia pública a la que comparecieron: Nina Guerrero, en representación de Mbachick Emmanuel Tekoh, Miranda Angun Teke, Smith Emmanuel Mbah, Stephen Yondo Lyonga, Joseline Aro Fon y Aaron Awak; Patricio Gallo, en representación del Ministerio de Gobierno como legitimado pasivo en la acción de hábeas corpus; y, Mikaela Granja y Ricardo Romero, en calidad de *amicus curiae*.

2. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos

⁷ En su pedido de priorización, la jueza constitucional señaló que en la presente causa se cumplen con los criterios establecidos en los numerales 2, 4 y 5 del artículo 5 de la Resolución Interpretativa de la Norma de Trámite y Resolución en Orden Cronológico y las Situaciones Excepcionales. Esto, en la medida en que el caso tiene origen en presuntas vulneraciones de derechos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional retenidas en zonas de tránsito o internacionales en el aeropuerto de Quito, quienes son parte de los grupos de atención prioritaria según el capítulo tercero de la Constitución. Además, indicó que el caso podría permitir a la Corte Constitucional establecer un precedente sobre la procedencia de la garantía de hábeas corpus para proteger los derechos de las personas migrantes o con necesidades de protección internacional que son retenidas en las zonas de tránsito o internacionales de los aeropuertos.

94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción extraordinaria de protección

- 15.** La accionante indica que la decisión judicial impugnada vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa y de motivación, y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literales a y l, y 82 de la Constitución. Asimismo, señala que se vulneraron los derechos a la vida e integridad física en conexidad con el derecho a solicitar asilo y el principio de no devolución.
- 16.** En su demanda, la accionante expone los hechos que dieron lugar a la acción de hábeas corpus presentada y, en síntesis, indica que los señores Aaron Awak, Stephen Yondo Lyonga, Joseline Abo Fon, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh y Smith Emmanuel Mbah se comunicaron con la Defensoría Pública y le informaron que se encuentran retenidos en la zona de inadmitidos del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre. Asimismo, le manifestaron las razones por las que temen regresar a su país de origen.
- 17.** Si bien en su demanda la accionante impugnó expresamente la sentencia de segunda instancia, en la audiencia pública señaló que la judicatura de primera instancia inobservó el procedimiento previsto para resolver las medidas cautelares presentadas en conjunto con el hábeas corpus de acuerdo con los artículos 31 y 32 de la LOGJCC, al no pronunciarse en su primera providencia admitiendo o negando las mismas. Asimismo, manifestó que la judicatura inobservó lo dispuesto en el artículo 45 de la LOGJCC, que dispone que cuando la persona no fuere presentada en la audiencia se presume la privación arbitraria, al momento en que la judicatura difirió la audiencia ante la negativa del Ministerio del Interior de trasladar a las personas retenidas por razones de seguridad. En lo principal, la accionante indicó que:

... De tal manera que lesionó el derecho a la seguridad jurídica, a la motivación, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, que exige de los administradores de Justicia actuar con debida diligencia en estricta observancia de la normativa pertinente al tema objeto de litigio. Con su decisión lesionó además el derecho a buscar y recibir refugio y la prohibición de no devolución de derechos que tienen por objeto proteger la vida⁸.

- 18.** En relación con la sentencia de segunda instancia impugnada, en la audiencia pública la accionante expresó que a pesar de que se puso en su conocimiento de dicha judicatura que las solicitudes de asilo fueron admitidas y que aquello demostraba el riesgo de devolución de las personas retenidas, sin ningún análisis, llegó a la

⁸ Audiencia pública, causa No. 1214-18-EP, intervención de la abogada Nina Guerrero, en representación de los accionantes.

conclusión de que las personas no se encontraban privadas de libertad porque algunas de ellas ya habrían salido del aeropuerto, y otras solo fueron inadmitidas a territorio ecuatoriano. A su criterio,

... el Tribunal ad quem lesionó el derecho a la tutela judicial efectiva, el debido proceso, ya que recordemos que para la fecha, 2 de los afectados continuaban retenidos en el aeropuerto de Quito, de los cuales uno de ellos fue devuelto a Camerún, a pesar de haberse presentado una impugnación en contra de la inadmisión de la solicitud de refugio, la misma que gozaba de efecto suspensivo y que limitaba cualquier forma de devolución en su contra, mientras no existiera una decisión en firme. Y, el segundo continuó en privación indefinida por no poderse determinar su origen nacional y finalmente fue puesto y fue enviado a un tercer país varios meses después de haber permanecido retenido en el aeropuerto de Quito.

19. Sobre la base de las consideraciones expuestas, la accionante solicita que se declare la vulneración de derechos constitucionales, que se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas, y que se dispongan medidas de difusión, garantías de no repetición y de adecuación normativa por parte del Ministerio de Gobierno con el fin de que se permita el acceso a la Defensoría del Pueblo y a la Defensoría Pública en los casos de inadmisión a territorio nacional, así como disculpas públicas.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

20. En escrito de 16 de noviembre de 2021, Julio Arrieta Escobar, María Gabriela Mier Ortiz y María Mercedes Lema Otavalo, entonces juez y juezas de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, solicitaron que ante la imposibilidad de acceder al proceso constitucional de hábeas corpus y por el tiempo transcurrido, se tenga como informe los fundamentos de la sentencia de 13 de abril de 2018.

3.3. Fundamentos de los comparecientes en calidad de *amicus curiae*

21. Mediante escrito de 29 de noviembre de 2021, Dayana Mikaela Granja Vélez y Raúl Alejandro Recalde Cali, estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Central del Ecuador, comparecieron al proceso en calidad de *amicus curiae*. En lo principal, manifiestan que las personas inadmitidas reunían las condiciones para ser reconocidas como personas refugiadas independientemente del reconocimiento formal del Estado que solo tiene naturaleza constitutiva y no declarativa.
22. Asimismo, argumentan que la zona de tránsito del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre “*que albergaba a los siete ciudadanos cameruneses, al encontrarse fácticamente dentro del territorio soberano del Estado, este ejerce su plena jurisdicción [...]*”. Por lo tanto, “[*la alegada*] falta [*de*] competencia [*de los jueces*] ante solicitudes de Habeas Corpus cuando los accionantes se hallaren en las Zonas de tránsito, [*es*] errónea e injustificable” (sic).

23. Por último, señalan que, *“la figura de “bajo custodia” no se adecúa a la situación de las personas migrantes en el presente caso, además de que es cuestionable que se alegue que se encontraban bajo custodia de la aerolínea”*; y que el Estado ecuatoriano incumplió su obligación internacional de *“no devolver o expulsar a una persona que solicita asilo donde exista la posibilidad de que sufra algún riesgo de persecución o bien a uno desde donde el cual puedan ser retornados al país donde sufren dicho riesgo”*.

4. Análisis constitucional

24. Esta Corte Constitucional ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante. Conforme los párrafos 17 y 18 *ut supra*, este Organismo observa que la accionante alega que el Tribunal de Garantías Penales y la Sala de la Corte Provincial vulneraron los derechos a la seguridad jurídica, motivación, debido proceso y tutela judicial efectiva.
25. Ahora bien, sus argumentos se concentran en la falta de análisis de las violaciones de derechos alegadas por la judicatura de segunda instancia, y en la inobservancia de las normas de procedencia de las medidas cautelares y del hábeas corpus establecidas en los artículos 31, 32 y 45 de la LOGJCC, por parte de la judicatura de primera instancia. Por lo que la Corte analizará si la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales vulneró el derecho a la seguridad jurídica y si la Sala de la Corte Provincial vulneró la garantía de motivación.
26. Por último, respecto a lo expuesto en el párrafo 15 y 16 *ut supra* y los argumentos sobre las alegadas vulneraciones a los derechos a la vida, integridad física, a solicitar asilo y no devolución que constan en la demanda, esta Corte considera que dichos cargos se refieren a los hechos de origen de la acción de hábeas corpus. Al respecto, es importante señalar que solo de forma excepcional y cuando se trate de acciones extraordinarias de protección que tengan su origen en procesos de garantías jurisdiccionales, este Organismo podría ampliar su ámbito de actuación con el fin de analizar la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional⁹.
27. En consecuencia, previo a pronunciarse sobre las alegadas vulneraciones de derechos, se procederá a determinar, en primer lugar, (i) si las decisiones judiciales impugnadas vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica; y, en segundo lugar, (ii) si se cumplen los presupuestos excepcionales para analizar el mérito del caso previstos en la sentencia No. 176-14-EP/19 en cuyo caso corresponde resolver el hábeas corpus presentado.

4.1. Sobre el derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de primera instancia

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 55-57

- 28.** El artículo 82 de la Constitución de la República establece que: *"El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."*
- 29.** La Corte Constitucional ha señalado que la seguridad jurídica garantiza que las personas cuenten con un ordenamiento jurídico claro, previo, público y estable, que les permita tener cierto nivel de previsibilidad sobre las reglas del juego que le serán aplicadas. Asimismo, ha enfatizado el deber de las autoridades estatales, judiciales y de todos los órganos del poder público de brindar certeza de que su situación jurídica no será modificada de forma arbitraria y se lo hará únicamente por los cauces establecidos previamente en el ordenamiento jurídico y por autoridad competente¹⁰.
- 30.** Al momento de conocer una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, este Organismo está vetado de pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales¹¹. Por el contrario, para que se produzca una vulneración a la seguridad jurídica *"es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales (...) distintos a la seguridad jurídica"*¹².
- 31.** En el caso que nos ocupa, la accionante alega que el Tribunal de Garantías Penales vulneró el derecho a la seguridad jurídica por dos razones: **(i)** al inobservar el trámite previsto en los artículos 31 y 32 de la LOGJCC para las medidas cautelares presentadas en conjunto con la acción de hábeas corpus, las cuales señala que debían resolverse en la primera providencia y no en la sentencia; y, **(ii)** al inobservar lo dispuesto en el artículo 45 de la LOGJCC que establece que ante la falta de presentación de la persona en la audiencia convocada, se presumirá la privación arbitraria, frente al diferimiento de la audiencia en la acción de hábeas por la imposibilidad de traslado de las personas inadmitidas a territorio nacional.
- 32.** En relación con el primer cargo, este Organismo observa que en la primera providencia emitida dentro del proceso de hábeas corpus, de 2 de marzo de 2018, el Tribunal de Garantías Penales aceptó a trámite la acción de hábeas, convocó a la audiencia y respecto a la solicitud de medidas cautelares presentadas en conjunto con la garantía jurisdiccional señaló que *"de ser legal y constitucionalmente procedentes se atenderán oportunamente en la respectiva audiencia"*¹³. Por otra parte, en el audio de la audiencia pública y la sentencia notificada por escrito solo consta que en la parte resolutoria se rechaza la acción de hábeas corpus así como el pedido de medidas cautelares¹⁴.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 481-14-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 28.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2210-13-EP/20 de 11 de noviembre de 2020, párr. 32; Sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

¹³ Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 27.

¹⁴ Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 168 y 171.

33. Respecto al procedimiento previsto para la tramitación de las medidas cautelares, el artículo 32 de la LOGJCC, en lo principal, dispone que:

... La petición [de medidas cautelares] podrá ser interpuesta conjuntamente con el requerimiento de cualquiera de las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución, cuando tenga por objeto detener la violación del derecho. En estos casos, las medidas cautelares se tramitarán previamente a la acción para declarar la violación de derechos por lo que no se requerirá la calificación del requerimiento para que proceda la orden de medidas cautelares; de ser procedente, la jueza o juez podrá ordenar las medidas cautelares cuando declare la admisibilidad de la acción. (El énfasis es propio)

34. Al respecto, esta Corte ha enfatizado que las medidas cautelares presentadas en conjunto con otra garantía jurisdiccional, como el hábeas corpus, deben ser resueltas en la primera providencia¹⁵, en la medida en que estas tienen por objeto interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se estaría produciendo¹⁶.

35. En el caso que nos ocupa, de forma contraria a lo dispuesto en el artículo 32 de la LOGJCC, el Tribunal señaló en su primera providencia que se pronunciará sobre la procedencia o no de la solicitud de medidas cautelares en la audiencia, en la cual tampoco se pronunció al respecto y solo resolvió rechazarlas al negar la acción de hábeas corpus. A criterio de la Corte, esta omisión de la judicatura desnaturalizó el objeto de las medidas cautelares presentadas de manera conjunta con el hábeas corpus puesto que al momento de la audiencia, el Tribunal de Garantías Penales ya conoció y resolvió el fondo del asunto, y ya no tenía sentido que se pronuncie sobre la procedencia de las medidas cautelares que buscaban interrumpir la supuesta vulneración de derechos. Esto afecta además el derecho a la tutela judicial efectiva al no contar con una respuesta oportuna sobre la solicitud de medidas cautelares.

36. La solicitud de medidas cautelares presentadas en conjunto con otra garantía jurisdiccional, por su carácter cautelar y tutelar¹⁷, deben adoptarse previo a resolver el fondo del asunto en tanto se basan en una presunción razonable de que existe una vulneración de derechos que debe ser interrumpida.

37. En este sentido, la Corte Constitucional enfatiza la obligación de las juezas y jueces constitucionales de calificar la procedencia de la solicitud de medidas cautelares presentadas en conjunto con otra garantía jurisdiccional en la primera providencia, y de verificar si estas cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 27 de la

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 034-13-SCN-CC de 30 de mayo de 2013, p. 17; Sentencia No. 001-10-PJO-CC de 22 de diciembre de 2010, p. 16.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 16-16-JC/20 de 30 de septiembre de 2020, párr. 36.

¹⁷ En la sentencia No. 16-16-JC/20, esta Corte señaló que “estas medidas tienen un carácter cautelar y tutelar a la vez. Cautelar por cuanto preserva temporalmente una situación jurídica, y tutelar respecto del ejercicio de los derechos, pues tiene como objetivo impedir su vulneración o suspenderla si ya está ocurriendo”.

LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional¹⁸, para que de forma motivada se resuelva aceptar o rechazar la solicitud, y solo así continuar con el trámite de la garantía jurisdiccional. Asimismo, es importante recordar que el análisis de la procedencia de las medidas cautelares responde a un juicio de probabilidad y no de certeza; que este no implica un pronunciamiento sobre el fondo del asunto; y que las medidas cautelares son temporales. Esto último, en el caso de las medidas cautelares presentadas en conjunto con otra garantía jurisdiccional, significa que solo se encuentran vigentes hasta resolver el fondo de la garantía.

38. Por otra parte, en relación con el segundo cargo, este Organismo observa que mediante providencia de 5 de marzo de 2018, el Tribunal de Garantías Penales resolvió diferir la audiencia convocada frente a las alegaciones del Servicio de Apoyo Migratorio, en el sentido de que los accionantes no podían ser trasladados ante la judicatura por razones de seguridad.
39. Respecto a la falta de comparecencia de la persona en la audiencia de hábeas corpus, el artículo 45 numeral 2 de la LOGJCC establece que: *“La privación arbitraria o ilegítima se presumirá en los siguientes casos: a) Cuando la persona no fuere presentada a la audiencia”*. Con base en la norma citada y ante la ausencia de los beneficiarios de la garantía de hábeas corpus en la audiencia, en principio corresponde a la judicatura accionada presumir la privación arbitraria y declarar la vulneración de derechos, puesto que es responsabilidad de quien tiene en custodia a las personas respecto de quienes se presenta el hábeas corpus, presentarlas ante la jueza o juez constitucional.
40. Ahora bien, en el caso de personas extranjeras que han sido inadmitidas a territorio nacional, y que se encuentran en la zona de inadmitidos de los aeropuertos internacionales del país, la norma citada no puede ser aplicada de forma aislada o automática. La inadmisión implica que una persona no cumple con los requisitos para ingresar de forma regular al territorio nacional (por ejemplo, carece de un documento de viaje válido o una visa vigente) y, en principio, debe ser devuelta a su último puerto de embarque. Ante la negativa de ingreso a territorio nacional, no existe la posibilidad física de que una persona pueda dejar las instalaciones de los aeropuertos, puesto que no cuenta con la autorización oficial para ello.
41. Es importante enfatizar que lo dicho en el párrafo anterior de ninguna forma significa que las personas a quienes se ha negado su ingreso a territorio nacional, conforme la normativa vigente, estén impedidas de activar una garantía jurisdiccional u otros mecanismos legales o administrativos de los que se encuentren asistidas. Esta Corte ya ha reconocido que el Estado tiene que respetar y garantizar los derechos de las personas independientemente de si estas se encuentran en las zonas de tránsito o

¹⁸ De acuerdo con la sentencia No. 66-15-JC/19, los requisitos de procedencia de las medidas cautelares son: *“i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que se están violando”*.

“internacionales” en los aeropuertos, entre los cuales se incluye el derecho a la tutela judicial efectiva¹⁹.

42. En este sentido, con el fin de asegurar un equilibrio entre el acceso a la administración de justicia y la facultad discrecional del Estado de regular el ingreso de personas extranjeras a territorio nacional, a criterio de esta Corte, en los casos en que se active una acción de hábeas corpus a favor de una persona o grupo de personas que han sido inadmitidas a territorio nacional, es indispensable que se aplique lo dispuesto en el artículo 44 numeral 2 de la LOGJCC que dispone que, *“De considerarlo necesario la jueza o juez, la audiencia se realizará en el lugar donde ocurre la privación de la libertad”*. En estos casos, es obligación de las juezas y jueces constitucionales disponer, en la misma providencia que se califica la acción de hábeas corpus, que la audiencia se realizará en el lugar donde se encuentran las personas que han sido inadmitidas a territorio nacional, como sería la sala de inadmitidos de los aeropuertos en las zonas de tránsito. Además, que esto permitiría a las juezas y jueces constitucionales verificar las condiciones en las que las personas se encuentran en las zonas de tránsito o internacionales de los aeropuertos, en particular, en la sala de inadmitidos o de inadmisión.
43. Por lo expuesto, esta Corte considera que el Tribunal de Garantías Penales vulneró el derecho a la seguridad jurídica al no pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares en la primera providencia. No obstante, este Organismo no encuentra que la judicatura accionada haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica por presuntamente inobservar lo dispuesto en el artículo 45 numeral 2 de la LOGJCC puesto que en el presente caso, justamente por la situación de las personas extranjeras que fueron inadmitidas a territorio nacional, correspondía realizar la audiencia en el lugar donde estarían privadas de libertad. Además, esta Corte reconoce que a pesar de que inicialmente el Tribunal de Garantías Penales convocó a una audiencia en su judicatura, luego la difirió para el día siguiente y se trasladó al aeropuerto para celebrar allí la audiencia.

4.2. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia de segunda instancia

44. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la siguiente forma: *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.
45. De acuerdo con la sentencia No. 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre esta garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso) como en lo fáctico

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 99.

(una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso analizando las pruebas dentro del proceso)²⁰.

- 46.** Cuando se trata de decisiones de garantías jurisdiccionales, el estándar de suficiencia motivacional es superior, en la medida en que se buscan tutelar derechos fundamentales²¹. En este sentido, los jueces y juezas que conocen procesos de garantías constitucionales tienen, al menos, las siguientes obligaciones: (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, (iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos. Si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, deberán determinar las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto²².
- 47.** La accionante sostiene que la Sala de la Corte Provincial a pesar de conocer de que las solicitudes de asilo admitidas por Joseline Abo Fon, Stephen Yondo Lyonga, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh demostraban el riesgo de devolución, y que Aaron Awak y Smith Emmanuel Mbah, ante la inadmisión de sus solicitudes de asilo, seguían retenidos de forma prolongada en la zona de inadmitidos del aeropuerto en condiciones contrarias a su dignidad humana, sin ningún análisis resolvió rechazar al recurso de apelación. Al respecto, esta Corte procederá a verificar si en la decisión judicial impugnada se contestaron de forma motivada, al menos, los argumentos relevantes que hace mención la accionante que habrían sido alegados en su recurso de apelación.
- 48.** De la revisión del recurso de apelación, esta Corte observa que: (i) en relación con el principio de no devolución, la accionante argumentó que luego de la sentencia de primera instancia que rechazó la acción de hábeas corpus, se admitieron las solicitudes de asilo de cuatro de las personas inadmitidas a territorio nacional y que iban a ser devueltas a su país de origen el 2 de marzo de 2018, lo cual demostraba que el hábeas corpus era procedente para evitar que las personas sean devueltas antes que se conozca el mérito de su solicitud de asilo; (ii) respecto a la integridad personal señaló que las personas a quienes se inadmitió sus solicitudes de asilo se encuentran retenidas en condiciones que podrían ser calificadas como tratos crueles, inhumanos y degradantes conforme lo señalado por la Defensoría del Pueblo²³, y (iii) sobre la libertad personal, manifestó que en el caso de Aaron Awak se habría configurado una detención

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrs. 61, 71 y 74.

²¹ *Ibíd.*, párr. 103.

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

²³ En la audiencia de primera instancia, la Defensoría del Pueblo manifestó que *“la sala donde están los accionantes no tiene ventilación natural, solo tiene luz artificial, perdiendo las personas el sentido de temporalidad, lo que constituye un trato cruel, inhumano y degradante, que los ciudadanos han permanecido en ese lugar 15 días y no existen camas sino sillones”*. Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 167.

arbitraria al estar retenido desde el 18 de febrero de 2018 (aproximadamente un mes al momento de interponer el recurso de apelación).

- 49.** En relación con dichos argumentos, en la decisión judicial impugnada se desprende que la Sala de la Corte Provincial, en lo principal, señaló que:

... respecto a la calidad de refugiados de los señores STEPHEN YONDO LYONGA, MIRANDA ANGUN TEKE, JOSELINE ABO FON, BACHICK EMMANUEL TEKOH, se puede determinar que han presentado la solicitud de refugio, misma que se habría ADMITIDO A TRÁMITE, Y NO SE ENCUENTRAN EN LAS INMEDIACIONES DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL MARISCAL SUCRE (...), es decir no fueron detenidos arbitraria e ilegalmente, y no se vulneró la disposición de no devolución de refugiado...

Mientras que respecto de los señores AARON AWAK y SMITH ENMMANUEL MBAH, no obra del expediente ningún elemento que permita establecer formalmente, que han solicitado la calidad de refugiados, mucho menos que dicha solicitud haya sido formalizada por escrito o que haya sido admitida a trámite por las Autoridades correspondientes, de forma que pueda cambiar la situación de inadmisión antes referida...

De lo expuesto se puede determinar que los señores AARON AWAK y SMITH ENMMANUEL MBAH están a cargo de la Aerolínea que los trasladó a Ecuador, IBERIA y AVIANCA respectivamente, conforme dispone la Ley Orgánica de Movilidad Humana y Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, POR HABER SIDO INADMITIDOS A TERRITORIO ECUATORIANO...

En cuanto al derecho a la integridad personal de los señores STEPHEN YONDO LYONGA, MIRANDA ANGUN TEKE, JOSELINE ABO FON, BACHICK EMMANUEL TEKOH, AARON AWAK y SMITH ENMMANUEL MBAH, de la revisión del expediente, no se determina elemento alguno que permita establecer se haya vulnerado en su perjuicio este derecho debiendo señalarse que (...) dichos ciudadanos (...) se encontraban a cargo y bajo responsabilidad de las empresas de transporte aéreo AVIANCA e IBERIA... (Las mayúsculas son parte del original).

- 50.** De los extractos citados se observa que respecto al principio de no devolución y el derecho a la libertad personal, la judicatura accionada se limitó a señalar que algunas de las personas ya salieron del aeropuerto y que otras no se encuentran detenidas sino inadmitidas a territorio nacional y a cargo de las aerolíneas respectivas. Por otra parte, respecto al derecho a la integridad personal, estableció que no cuenta con elementos para establecer una vulneración al derecho.
- 51.** Esta Corte ha señalado que al momento en que las y los administradores de justicia motiven sus decisiones, estas deben responder a todas las pretensiones relevantes expuestas en la demanda y/o audiencia o que sean identificables del relato de las y los accionantes de acuerdo con el objeto y naturaleza de la acción de hábeas corpus²⁴. Al mismo tiempo, ha determinado que la deficiencia motivacional podría tener lugar ya sea por la inexistencia, la insuficiencia o bien por la apariencia de la motivación. La

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 565-16-EP/21 de 03 de febrero de 2021, párr. 29; Sentencia No. 752-20-EP/21 de 20 de diciembre de 2021, párr. 48.

aparición de la motivación se da cuando la decisión, “*a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional*”²⁵, como podría ser el de incongruencia.

- 52.** Así, la congruencia argumentativa implica que la jueza o juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes, es decir, aquellos que son significativos para la resolución de un problema jurídico para adoptar una decisión en el caso. La incongruencia (sea frente a las partes o sea frente al derecho) puede darse tanto por omisión, si no se contesta en absoluto a los argumentos relevantes de la parte, como por acción, si el juzgador contesta a los argumentos relevantes de las partes mediante tergiversaciones, de tal manera que efectivamente no los contesta²⁶.
- 53.** Considerando los argumentos expuestos por la accionante en su recurso de apelación, esta Corte no verifica que la Sala de la Corte Provincial se haya pronunciado sobre la procedencia del hábeas corpus para evitar la devolución de las personas que presentaban necesidades de protección internacional; sobre la retención de una de las personas inadmitidas por aproximadamente un mes en la zona de inadmitidos del aeropuerto; así tampoco sobre las condiciones de retención que habrían sido verificadas por la Defensoría del Pueblo durante la audiencia de primera instancia.
- 54.** En el presente caso, la sentencia impugnada es incongruente frente a las partes por omisión, al no contestar los argumentos relevantes que fueron expuestos en el recurso de apelación interpuesto por la accionante²⁷ y que además son objeto del hábeas corpus conforme el artículo 43 numerales 4 y 5 de la LOGJCC. En consecuencia, la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial de Justicia vulnera el derecho a la garantía de motivación.

5. Presupuestos para el control de mérito

- 55.** La Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido el fin previsto en la Constitución, lo que en ocasiones excepcionales requiere que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional, lo que se ha denominado como “examen de mérito”.
- 56.** A efectos de analizar el mérito del proceso de garantías jurisdiccionales se deben verificar los siguientes presupuestos: **(i)** que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 66.

²⁶ *Ibíd.*, párrs. 71 y 88-89.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrs. 71 y 88-89.

prosecución del juicio; **(ii)** que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; **(iii)** que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, **(iv)** que el caso cumpla, al menos, con uno de los siguientes criterios: gravedad, novedad, relevancia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo²⁸.

57. Con relación al **(i)** primer elemento, este se encuentra satisfecho conforme lo expuesto en las secciones 4.1 y 4.2 *ut supra*, en las que esta Corte determinó que las judicaturas accionadas vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica. Respecto al **(ii)** segundo requisito, este Organismo verifica *prima facie* que los hechos de origen de la acción de hábeas corpus planteada podrían constituir una vulneración a los derechos a la libertad e integridad personal, así como al principio de no devolución, con base en las alegaciones sobre el tiempo y condiciones de detención, y las posibles necesidades de protección internacional de las personas inadmitidas a territorio nacional. El **(iii)** tercer requisito también se encuentra satisfecho en la medida en que de la revisión del sistema de la Corte, no se verifica que este caso haya sido seleccionado para su revisión.

58. En relación con el **(iv)** cuarto requisito, la Corte considera que se cumplen los supuestos de gravedad y novedad. La gravedad de un caso puede determinarse, entre otros elementos, “*por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte*”²⁹. En el presente caso, las presuntas víctimas son personas en situación de movilidad humana con posibles necesidades de protección internacional, reconocidas como un grupo de atención prioritaria y quienes por su sola condición migratoria se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Por otro lado, la novedad de un caso tiene relación con el desarrollo de precedentes jurisprudenciales. Esta Corte considera que el presente caso cumple este criterio al permitir el desarrollo de precedentes relativos a la procedencia y alcance de una acción de hábeas corpus frente a las retenciones en las zonas de tránsito o “internacionales” de los aeropuertos, asunto que no ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial por parte de esta Corte³⁰.

59. En consecuencia, el presente caso cumple con los presupuestos referidos, y esta Corte procederá a analizar el mérito de este.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 55-60.

²⁹ *Id.*, párr. 57.

³⁰ Si bien en la sentencia 335-13-JP/20, la Corte se pronunció sobre las posibles vulneraciones de derechos por la retención de una persona en la zona internacional en el aeropuerto de Guayaquil, el presente caso se refiere a la procedencia de la garantía de hábeas corpus para tutelar los derechos de las personas migrantes o con necesidades de protección internacional que son retenidas en las zonas de tránsito o internacionales de los aeropuertos.

6. Acción de hábeas corpus

6.1. Alegatos de los sujetos procesales

6.1.1. Fundamentos de la accionante

- 60.** En su demanda, la accionante expuso que el 28 de febrero de 2018, el señor Aaron Awak se comunicó con ella mediante WhatsApp y le informó que se encontraba retenido en el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre desde el 17 de febrero de 2018, al haber sido inadmitido a territorio nacional por no tener un documento de identidad.
- 61.** Indicó que Aaron Awak salió de su país de origen por persecuciones en contra de su padre y suya, y que ha sido víctima de tortura. La accionante señaló que a pesar de que Aaron Awak explicó su situación a los agentes de migración y que podría tratarse de una persona con necesidades de protección internacional, los agentes de migración hicieron caso omiso a su testimonio y dispusieron que se continúe con su devolución.
- 62.** Por otra parte, la accionante manifestó que el 1 de marzo de 2018, las y los señores Stephen Yondo Lyonga, Joseline Abo Fon, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh y Smith Emmanuel Mbah, de nacionalidad camerunés, se comunicaron con ella mediante WhatsApp y le informaron que, sin ninguna explicación, se negó su ingreso a territorio nacional en el mismo aeropuerto. En su demanda, expuso que estas personas huyeron de su país a causa de la persecución del gobierno en contra de la población anglófona pero que los agentes de migración tampoco analizaron los motivos de salida de su país de origen y las posibles necesidades de protección internacional, y dispusieron que se continúe con su devolución³¹.
- 63.** En la audiencia de hábeas corpus, en lo principal, la accionante alegó que:
- a.** Las personas inadmitidas a territorio nacional se encuentran privadas de su libertad personal de forma ilegal y arbitraria;
 - b.** Los agentes de migración no les explicaron por qué fueron enviados y retenidos en el cuarto de la zona de inadmitidos del aeropuerto y que les quitaron sus pasaportes;
 - c.** Las personas recibieron amenazas en caso de que intenten salir de dicha habitación y fueron agredidas físicamente por los agentes de migración;

³¹ En su demanda, la accionante adjuntó las capturas de pantalla de los mensajes intercambiados con las personas inadmitidas, y en el caso de las personas provenientes de Camerún, fotografías que demostrarían la persecución a la población anglófona y las razones por las que habrían huido de su país. Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 4, 7-9, 12-23.

- d. Existieron varios intentos de subirlos al avión para regresarlos a su último puerto de embarque sin antes analizar sus posibles necesidades de protección internacional; y,
- e. No se les permitió tener contacto y comunicación directa con la Defensoría Pública ni Defensoría del Pueblo³².

64. En la audiencia celebrada ante la Corte Constitucional, la accionante manifestó que en la audiencia de hábeas corpus en el aeropuerto fue la primera vez que tuvo contacto directo con las personas inadmitidas, quienes:

... se encontraban en una habitación custodiada por 2 policías, era una habitación sin ventanas, sin luz natural, con 2 sillones y un baño y un lavamanos. Los afectados estaban todos en la misma habitación, hombres y mujeres, no habían podido asearse adecuadamente, ni pernoctar en una cama, eran alimentados por la aerolínea y ni siquiera recibían las 3 comidas necesarias del día³³.

65. La accionante agregó que puso el caso en conocimiento tanto de la Dirección de Protección Internacional (DPI)³⁴ como de la Defensoría del Pueblo (DPE)³⁵ para que se adopten las medidas urgentes y se evite la devolución de las personas sin antes determinar sus posibles necesidades de protección. En relación con la DPI indicó que, ante su pedido, se procedió a entrevistar a las personas; y respecto a la DPE señaló que fueron impedidos de ingresar al aeropuerto para verificar la situación en la que se encontraban las personas inadmitidas.

66. Por otra parte, en la audiencia ante la Corte Constitucional, la accionante expresó que hasta la notificación de la sentencia por escrito, el 9 de marzo de 2018, la Dirección de Protección Internacional notificó la admisión de las solicitudes de asilo de Joseline Abo Fon, Stephen Yondo Lyonga, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh, y la inadmisión de las solicitudes de Aaron Awak y Smith Emmanuel Mbah. Respecto de este último señaló que presentó un recurso administrativo en contra de la inadmisión de la solicitud de asilo. Asimismo, explicó que el 9 de marzo de 2018 gestionó la salida del aeropuerto de las personas a quienes se admitió su solicitud de asilo.

³² Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 167.

³³ Audiencia pública, causa No. 1214-18-EP, intervención de la abogada Nina Guerrero, en representación de los accionantes.

³⁴ A fojas 5-6 y 10 11 del expediente No. 17240-2018-00006, constan las comunicaciones remitidas por la accionante el 1 y 2 de marzo de 2018, tanto por correo electrónico como por escrito, a la DPI informando el riesgo de devolución de las personas inadmitidas y solicitando que se inicie el procedimiento previsto en el artículo 100 de la LOMH.

³⁵ A fojas 24 del expediente de instancia, consta la comunicación remitida a la DPE, el 1 de marzo de 2018, en la que la accionante pone en conocimiento el caso y solicita su intervención urgente para que se vigile el debido proceso y se activen las garantías jurisdiccionales que se consideren necesarias con el fin de evitar la devolución de las personas.

67. Sobre la base de lo expuesto, solicitó que ante el riesgo de devolución de personas a sus países donde temen persecución o donde peligra su vida, se suspenda su regreso al último puerto de embarque.

6.1.2. Fundamentos de la entidad accionada

68. En la audiencia de hábeas corpus, comparecieron tanto el representante de la Subsecretaría de Control Migratorio como la jefa de la Unidad de Migración del aeropuerto. En lo principal, solicitaron que se deseche la acción de hábeas corpus y manifestaron que:

- a. Las personas extranjeras se encuentran en buen estado de salud, que no se han violentado sus derechos, y que han entablado comunicación con la Defensoría Pública.
- b. Para ingresar a territorio ecuatoriano se requiere un documento válido y vigente de identificación. Frente al incumplimiento de dicho requisito, conforme el artículo 137 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), se debe disponer la salida de forma inmediata de la persona y su regreso al último punto de embarque. No se comunicó a la Defensoría Pública puesto que estos casos de personas inadmitidas a territorio nacional “*no requieren de audiencia*”.
- c. Cuando una persona requiere protección internacional se notifica inmediatamente a la autoridad rectora del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “*pues han sido capacitados por ACNUR*” sobre esto.
- d. Conforme el Anexo 9 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, la obligación de custodia y alimentación es de la empresa transportadora, y no de Migración; y que ha sido imposible embarcar a las personas de regreso a su último puerto de embarque puesto que se niegan a subir al avión³⁶.

69. Por otra parte, en la audiencia celebrada ante la Corte Constitucional el 29 de noviembre de 2021, el representante del Ministerio de Gobierno señaló que la LOMH, en su artículo 136, reconoce la facultad de la Subsecretaría de Migración de negar el ingreso a territorio nacional a una persona extranjera, y que en el caso en concreto, lo que se hizo fue aplicar dicha norma. Al respecto, indicó lo siguiente:

Como sabemos la Constitución de la República, en el artículo 226, determina que los servidores públicos únicamente tienen que hacer lo que la ley les manda. En ese sentido, las actuaciones de la Subsecretaría de Migración pues han estado enmarcadas en el estricto cumplimiento de lo que dispone la Ley Orgánica de Movilidad Humana³⁷.

³⁶ Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 167 y 168.

³⁷ Audiencia pública, causa No. 1214-18-EP, intervención del abogado Patricio Gallo, en representación del Ministerio de Gobierno.

70. Asimismo, manifestó que las personas inadmitidas a territorio nacional no se encontraban privadas de libertad sino que se trata de la aplicación de un procedimiento de inadmisión. Tan es así, que esto fue verificado por las y los jueces de primera y segunda instancia. Por último, indicó que dicha cartera de Estado no ha vulnerado derechos sino que ha dado cumplimiento a lo que la propia ley manda.

6.1.3. Fundamentos de los *amici curiae*

71. Mediante escrito de 5 de marzo de 2018, la DPE compareció al proceso de hábeas corpus en calidad de *amicus curiae*³⁸. En lo principal, manifestó que el 1 de marzo de 2018 la Defensoría Pública les informó sobre la inadmisión de varias personas de origen camerunés al Ecuador, quienes habrían solicitado protección internacional y que se les informó sobre presuntos tratos degradantes por parte de los agentes migratorios en contra de estas personas.

72. Agregó que a las 23h00 de ese mismo día, funcionarios de la DPE acudieron al aeropuerto y se negó su ingreso tanto para verificar la situación de las personas inadmitidas como para mantener una reunión con la persona encargada de migración. A su criterio, este hecho “no solo impidió que la [DPE] ejerza su facultad de prevención de tratos crueles, inhumanos y degradantes, sino que se constituyó en una medida de incomunicación de los ciudadanos inadmitidos, por cuando (sic) se les impidió el contacto con la autoridad competente en temas de derechos humanos en Ecuador”. La DPE agregó que “la sala de inadmisión es un espacio sin ventilación, ni luz natural, en el que los ciudadanos inadmitidos pierden la noción de temporalidad (...) situación que debe ser considerada inhumana y degradante”³⁹.

73. Por otra parte, mediante escrito de 23 de marzo de 2018, Efrén Guerrero Salgado, en calidad de profesor universitario e investigador en derechos humanos, también compareció al proceso como *amicus curiae*⁴⁰. En lo principal, argumentó que frente a las posibles necesidades de protección internacional, las personas no pueden ser sancionadas por su ingreso irregular al país conforme lo dispuesto en el artículo 76 de la LOMH. Además, señaló que las zonas de tránsito o zonas estériles de los puertos y aeropuertos, vinculadas al transporte aéreo y al control de la frontera estatal, no pueden ser espacios para una restricción de derechos, como el derecho a solicitar protección internacional.

6.2. Hechos probados

74. Para determinar los hechos probados en un proceso de garantías jurisdiccionales, se debe partir de las reglas respecto a la prueba previstas en el artículo 16 de la LOGJCC;

³⁸ Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 39-42.

³⁹ A su escrito de *amicus curiae*, la DPE adjunta el informe de 2 de marzo de 2018 sobre la no autorización de la DPE para ingresar a la zona de inadmitidos del aeropuerto.

⁴⁰ Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 192-200.

y, en lo que resulte compatible con la naturaleza de las garantías jurisdiccionales⁴¹, las demás normas y principios procesales establecidos en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y el Código Orgánico de la Función Judicial.

75. Esta Corte ha reconocido que ante la ausencia de norma expresa en la LOGJCC, la valoración de la prueba debe realizarse con base en las normas generales fijadas en el artículo 164 del COGEP, según el cual las pruebas deben ser apreciadas en conjunto y de acuerdo con las reglas de la sana crítica⁴². Según los artículos 16 de la LOGJCC y 162 del COGEP, deben probarse los hechos alegados por las partes, salvo aquellos que no lo requieran. De acuerdo con el artículo 163 numeral 1 del COGEP⁴³, no requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria. En esta línea, el artículo 186 del COGEP también señala que para valorar la prueba testimonial se debe considerar el contexto de toda declaración y su relación con las otras pruebas⁴⁴. Asimismo, cuando se trata de garantías jurisdiccionales presentadas en contra de entidades públicas, la carga de la prueba se invierte, y son estas últimas quienes deben demostrar que lo alegado por los accionantes no ha sucedido, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria⁴⁵.

76. Con base en las normas citadas, en la sentencia No. 2951-17-EP/21, esta Corte ha reconocido que en procesos de garantías jurisdiccionales, la valoración de la prueba deberá realizarse considerando, entre otros elementos, los siguientes:

(i) deben probarse los hechos afirmados por las partes, excepto aquellos que no lo requieran. No requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria, así como los demás hechos señalados en el artículo 163 del COGEP⁴⁶; (ii) se deben valorar las pruebas admitidas al proceso de forma conjunta y bajo las reglas de la sana crítica; (iii) el estándar de prueba requerido para considerar probado un hecho es menos riguroso que en otras materias del derecho. Si a partir del acerbo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho; (iv) los juzgadores deben siempre valorar la declaración de la presunta víctima, pero dicha declaración no puede tomarse

⁴¹ LOGJCC. Artículo 4: “Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 14. Subsidiaridad.- Se tomarán en cuenta los demás principios procesales establecidos en la legislación ordinaria, en la medida en que sean compatibles con la naturaleza del control constitucional”. Además, la Corte toma en consideración la disposición final de la LOGJCC.

⁴² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2951-17-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 87.

⁴³ COGEP, artículo 163.- “Hechos que no requieren ser probados. No requieren ser probados: 1. Los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria en la contestación de la demanda o de la reconvencción o los que se determinen en la audiencia preliminar o en la segunda fase de la audiencia única. (...)”.

⁴⁴ En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “las declaraciones rendidas por las presuntas víctimas no pueden ser valoradas aisladamente, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, ya que son útiles en la medida en que pueden proporcionar mayor información sobre las presuntas violaciones y sus consecuencias”. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Fondo, reparaciones y costas, párr. 22.

⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2951-17-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 90.

⁴⁶ COGEP. Artículo 163, numeral 1.

*de forma aislada, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, tomando en cuenta su contexto y relación con las demás pruebas*⁴⁷.

77. Sobre la base de lo expuesto, en tanto han sido afirmados por la parte accionante y admitidos por la parte demandada, esta Corte considera que no existe controversia en relación con los siguientes hechos:

- a. Aaron Awak, de nacionalidad nigeriana, arribó al Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre el 17 de febrero de 2018 a las 18h25. Fue regresado desde Madrid a su último puerto de embarque, Ecuador, en la aerolínea IBERIA. No cuenta con un documento de viaje válido y vigente⁴⁸. Fue inadmitido a territorio nacional con base en la causal cuarta del artículo 137 de la LOMH que dispone que es causal de inadmisión de una persona extranjera cuando no cuenta con un documento de viaje válido y vigente expedido por autoridad competente⁴⁹.
- b. Stephen Yondo Lyonga, Miranda Angun Teke, Joseline Abo Fon, de nacionalidad camerunés, arribaron al Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre el 1 de marzo de 2018 aproximadamente a las 11h20. Smith Emmanuel Mbah y Mbachick Emmanuel Tekoh, de nacionalidad camerunés, arribaron el mismo día a las 13h25. Todos viajaban desde Camerún en la aerolínea AVIANCA. Por inconsistencias en la entrevista migratoria realizada, fueron inadmitidos a territorio nacional⁵⁰, con base en la causal quinta del artículo 137 de la LOMH que dispone que es causal de inadmisión de una persona extranjera cuando no justifique su condición migratoria⁵¹.
- c. Las personas inadmitidas fueron puestas “*bajo el cuidado*” de las aerolíneas IBERIA y AVIANCA, a fin de que asuman el traslado de las personas a su país de origen o último puerto de embarque⁵².
- d. Las personas inadmitidas fueron llevadas a la sala de inadmitidos o de inadmisión en el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre mientras las aerolíneas respectivas coordinaban su traslado. La sala de inadmisión se describe como una habitación custodiada por agentes de la Policía Nacional, sin ventanas o luz natural, con dos

⁴⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2951-17-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 93.

⁴⁸ Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 53. En el informe presentado por el Ministerio de Gobierno el 17 de enero de 2022 al respecto se indica que, “*consta la leyenda de “ANULADO” tanto en la hoja biográfica y demás hojas del pasaporte*”.

⁴⁹ LOMH, Artículo 137: “*Causales de inadmisión.- Las causales para la inadmisión de una persona extranjera son: (...) 4. Carezca de documento de viaje válido y vigente expedido por la autoridad competente del lugar de origen o domicilio*”.

⁵⁰ Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 48-52; Expediente constitucional, Informe presentado por el Ministerio de Gobierno el 17 de enero de 2022, p. 4-35.

⁵¹ LOMH, Artículo 137: “*Causales de inadmisión.- Las causales para la inadmisión de una persona extranjera son: (...) 5. Carezca de visa vigente en los casos que ésta sea requerida de acuerdo con la política migratoria ecuatoriana o no justifique su condición migratoria*”.

⁵² A fojas 48-53 del expediente de instancia constan las actas de entrega-recepción de fechas 18 de febrero de 2018 y 1 de marzo de 2018 a la persona responsable de las distintas aerolíneas.

sillones, un baño y un lavamanos. En la misma habitación se encontraban hombres y mujeres⁵³.

- e. Se intentó regresar a las personas de nacionalidad camerunés el 2 de marzo de 2018, a través de la aerolínea AVIANCA, y estas se negaron a subirse al avión.
- f. Se negó el ingreso de la Defensoría del Pueblo para verificar la situación de las personas inadmitidas⁵⁴, y no se les permitió tener contacto directo con la Defensoría Pública sino hasta el momento de la audiencia de hábeas corpus⁵⁵.

78. Ahora bien, la accionante también señaló que las personas inadmitidas: (i) sufrieron agresiones físicas y psicológicas por parte de los agentes de migración; y (ii) que no recibían las tres comidas al día; y (iii) que a pesar de haber manifestado tener posibles necesidades de protección internacional, los agentes de migración no los remitieron a la autoridad competente conforme lo dispone el artículo 100 de la LOMH.

79. Sobre la primera afirmación, en la audiencia de hábeas corpus, la entidad accionada se limitó a señalar que las personas inadmitidas *“se encuentran en buen estado de salud, que no se han violentado sus derechos”*. En relación con la segunda afirmación, en la audiencia ante la Corte Constitucional, manifestó que *“quien estaba corriendo con los gastos de alimentación era la aerolínea”*. Sobre la tercera afirmación, en la audiencia de hábeas corpus, de forma general, indicó que si una persona requiere protección internacional se notifica a la autoridad competente⁵⁶, y en la audiencia celebrada ante la Corte Constitucional, argumentó que la Dirección de Protección Internacional pertenece a otra cartera de Estado, y que al ser un procedimiento de

⁵³ En la audiencia pública ante la Corte Constitucional, el representante del Ministerio de Gobierno señaló que actualmente la sala de inadmitidos tiene las mismas condiciones como se refirió la parte accionante y que *“las instalaciones que les otorga el aeropuerto a la Subsecretaría de migración para que realice su trabajo”*. En su informe de 17 de enero de 2022 no hace referencia a las condiciones de las instalaciones a pesar de haber sido solicitado expresamente mediante autos de 12 de noviembre de 2021 y 14 de enero de 2022.

⁵⁴ Conforme consta en el expediente de acción de hábeas corpus, el 1 de marzo de 2018 a las 23h00, personal de la Defensoría del Pueblo acudió al aeropuerto a verificar la situación de las personas inadmitidas. Sin embargo, el personal de la Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios y Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales (EPMSA) les comunicó que el supervisor de migración, Ab. Cristian Guerrero, no autorizó su ingreso a la sala de inadmitidos. Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 57 y 58.

⁵⁵ En la audiencia de hábeas corpus, la entidad accionada se limitó a señalar que no se comunicó a la Defensoría Pública puesto que estos casos de personas inadmitidas a territorio nacional *“no requieren de audiencia”*. En la audiencia ante la Corte Constitucional, el representante del Ministerio de Gobierno señaló, *“en el caso en particular desconozco el motivo por el cual el encargado de aquel entonces no le permitió el ingreso a la señorita defensora pública, generalmente siempre se les permite que tenga el contacto”*.

⁵⁶ En su informe de 17 de enero de 2020, la entidad accionada, sin hacer mención si esto se aplicó o no al caso en específico, se limitó a indicar que: *“Para las personas extranjeras que han manifestado ser solicitantes de protección internacional, los analistas de control migratorio tienen la obligación y el conocimiento para proceder a comunicar de inmediato a la autoridad de movilidad humana para el trámite que corresponda, habiendo suspendido inclusive la materialización de la inadmisión, mientras la autoridad de movilidad humana no determine la admisión o inadmisión a trámite, con el fin de no afectar el principio de no devolución”*.

inadmisión unilateral, los funcionarios de inmigración no están obligados a comunicarse con la Dirección de Protección Internacional⁵⁷.

- 80.** A juicio de la Corte, la información y pruebas aportadas por el Ministerio de Gobierno, en el presente caso, no desvirtúan las afirmaciones de la accionante. En relación con la falta de alimentación y supuestas agresiones, constan en el expediente de instancia las declaraciones de las personas inadmitidas⁵⁸. Por otra parte, respecto a la remisión a la DPI para que analice las presuntas necesidades de protección internacional, del expediente de instancia y constitucional, se desprende que fue la accionante, en su calidad de defensora pública, quien notificó a la DPI y no los agentes de migración del aeropuerto⁵⁹.
- 81.** Ante la insuficiencia probatoria para determinar los hechos, el artículo 16 de la LOGJCC señala que *“se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”*. Ahora bien, esta Corte Constitucional ha determinado que la presunción de los hechos cuando no se demuestre lo contrario no implica que necesariamente se deba concluir lo pretendido por los accionantes y determinar la existencia de una vulneración de derechos de manera automática, sino que se debe considerar los elementos fácticos aportados en el caso⁶⁰.
- 82.** En este sentido, de acuerdo con los parámetros de valoración de la prueba en garantías jurisdiccionales referidos en los párrafos anteriores que establecen que el estándar de prueba requerido para considerar probado un hecho es más flexible que en otros procesos y que la declaración de las presuntas víctimas no puede tomarse de forma aislada, sino que se debe considerar el conjunto de las pruebas del proceso; en el presente caso, de la información y documentación que consta en el expediente sobre la retención de los accionantes, que fue verificada por la DPE en la audiencia de instancia, así como de los hechos respecto de los cuales no existe controversia, este Organismo, reconociendo además el valor que tienen las declaraciones de las presuntas víctimas, da por probados los siguientes hechos:
- a.** Algunas de las personas inadmitidas sufrieron agresiones físicas y psicológicas por parte de los agentes que los estaban custodiando en la zona de inadmitidos del aeropuerto;

⁵⁷ Audiencia pública, causa No. 1214-18-EP, intervención del abogado Patricio Gallo, en representación del Ministerio de Gobierno.

⁵⁸ En la audiencia de hábeas corpus, Stephen Yondo Lyonga declaró que *“nos dieron de comer ayer dos veces, y hoy no, ayer un guardia me golpeó”*; y Aaron Awak manifestó *“la guardia que estuvo ayer (...) fue la misma que estuvo cuando llegué, me dijo que si yo intentaba salir me iba disparara que esa era la penalidad”* (sic). Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 166.

⁵⁹ Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 5-6 y 10-11.

⁶⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1506-21-EP/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 64.

- b. Las personas inadmitidas no recibieron las tres comidas al día mientras se encontraban en la zona de inadmitidos del aeropuerto; y
- c. Las personas inadmitidas no fueron remitidas a la autoridad competente para que se analicen sus posibles necesidades de protección internacional.

6.3. Análisis de mérito del proceso de origen

83. Esta Corte Constitucional ha reconocido que, conforme los artículos 89 de la Constitución y el 43 de la LOGJCC, el objeto de la acción de hábeas corpus es proteger la libertad, la vida, la integridad física, así como otros derechos conexos, como el derecho a la salud⁶¹. Al respecto ha señalado que *“los derechos que protege la acción de hábeas corpus no deben ser comprendidos como compartimentos estancos, sino que, en virtud del principio de interdependencia de los derechos, la vida, la libertad y la integridad personal se encuentran estrechamente vinculados”*⁶². De ahí que el artículo 43 de la LOGJCC no establece una lista taxativa sino ejemplificativa de las situaciones o derechos que podrían ser tutelados a través de la presente garantía.

84. A continuación, la Corte Constitucional procederá a analizar la existencia o no de vulneraciones de los derechos a la libertad personal respecto a la retención de Aaron Awak, Stephen Yondo Lyonga, Joseline Abo Fon, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh y Smith Emmanuel Mbah, en la sala de inadmitidos del aeropuerto (6.3.1); a la integridad personal en relación con las condiciones en las que se encontraban en la sala de inadmitidos (6.3.2); y al derecho y principio de no devolución frente a las posibles necesidades de protección internacional (6.3.3), a luz de los hechos probados.

6.3.1. Sobre la presunta vulneración del derecho a la libertad personal

85. El numeral 1 del artículo 43 de la LOGJCC establece que la acción de hábeas corpus tiene por objeto la protección del derecho *“A no ser privada de la libertad en forma ilegal, arbitraria o ilegítima, protección que incluye la garantía de que la detención se haga siempre por mandato escrito y motivado de juez competente, a excepción de los casos de flagrancia”*.

86. El artículo 66 numeral 14 de la Constitución de la República reconoce *“el derecho a transitar libremente por el territorio y a escoger su residencia...”*. La Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la libertad personal *“se encuentra consagrado de forma amplia en el artículo 66 de la [Constitución] incluyendo una lista no taxativa de escenarios y situaciones en los que se permite el ejercicio positivo*

⁶¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 209-15-JH/19 y acumulado de 12 de noviembre de 2019, párr. 33.

⁶² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados de 24 de marzo de 2021, párr. 165.

de la libertad a las personas y un límite para injerencias arbitrarias a este derecho”⁶³. Asimismo, el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en lo relevante para el presente caso, establece que:

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.*
2. *Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.*

- 87.** El derecho a la libertad personal no es absoluto y podría ser limitado siempre que la privación de libertad se realice en estricto apego a lo dispuesto en la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos que son parte del bloque de constitucionalidad y la ley. De lo contrario, una privación de libertad podría convertirse en ilegal o arbitraria⁶⁴.
- 88.** En relación con la detención migratoria, tanto la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores y de sus familiares como los Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, establecen que las personas migrantes no serán sometidas, individual ni colectivamente, a detención o prisión arbitrarias, y que los Estados deben adoptar medidas para erradicar la detención de migrantes mediante leyes, políticas y prácticas públicas⁶⁵.
- 89.** Asimismo, al interpretar el artículo 40 de la Constitución que establece que “[n]o se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”, esta Corte ha señalado que dicha norma reconoce la prohibición de la criminalización de la migración y que la detención migratoria, al ser una forma de criminalizar la migración, se encuentra prohibida por la Constitución⁶⁶. Además, conforme el artículo 416 numeral 6 de la Constitución que incorpora el principio de ciudadanía universal y el progresivo fin de la condición de extranjero⁶⁷, este Organismo ha reconocido que la nacionalidad o la condición migratoria jamás podrán servir como fundamento para excluir a una persona de las protecciones básicas que derivan de su dignidad humana. Las personas en situación de movilidad humana son sujetos de derechos y migrar no es un delito. En este sentido, le corresponde al Estado

⁶³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2533-16-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 63.

⁶⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 207-11-JH/20 de 22 de julio de 2020, párr. 83.

⁶⁵ CMW, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores y de sus familiares. Artículo 16; CIDH, Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes. Principio 68.

⁶⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 116; Sentencia No. 2533-16-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 90.

⁶⁷ La Corte Constitucional ha señalado que el principio de ciudadanía universal y progresivo fin de la condición de extranjero, debe interpretarse, “a la luz del reconocimiento de la mayor cantidad de derechos a favor de las personas extranjeras, sin restricción excesiva e injustificada de su ingreso o permanencia, salvo las causales expresamente establecidas en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes”. Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 002-14-SIN-CC, causas No. 0056-12-IN y 0003-12-IA acumulados, p. 59.

abstenerse de adoptar prácticas, leyes o políticas migratorias que refuercen los estereotipos falsos y negativos de que los migrantes, mayormente aquellos en situación irregular, son criminales⁶⁸.

- 90.** En el presente caso, la accionante alega que las personas extranjeras que fueron inadmitidas a territorio nacional y llevadas a la sala de inadmitidos del aeropuerto, se encontraban privadas de libertad de forma ilegal y arbitraria. Por otra parte, el Ministerio de Gobierno considera que, *“el proceso de INADMISIÓN se lo maneja con carácter administrativo de inicio a fin, es decir los servidores de las Unidades de Control Migratorio, no RETIENEN o peor aún DETIENEN, o PRIVAN DE LA LIBERTAD a ninguna persona extranjera por encontrarse dentro de una causal de inadmisión, salvo el caso de que exista alerta internacional de detención”*⁶⁹ (las mayúsculas son parte del original).
- 91.** Con el fin de establecer si la estancia de las personas a la sala de inadmitidos puede considerarse como una forma de privación de libertad, es necesario entender el procedimiento de inadmisión que se inició en contra de las personas en situación de movilidad humana de Nigeria y Camerún, y las consecuencias de este.
- 92.** De acuerdo con el artículo 136 de la LOMH, *“[l]a inadmisión es la facultad soberana que tiene el Estado ecuatoriano para negar el ingreso de una persona extranjera en función de una acción u omisión cometida por ésta”*. El artículo 137 ibídem enlista una serie de causales de inadmisión entre las cuales se encuentran: la falta de presentación de un documento de viaje válido o vigente, así como la falta de justificación de la condición migratoria (numerales 4 y 5)⁷⁰. En general, frente a la inadmisión de una persona extranjera, el artículo 138 de la misma ley regula el procedimiento administrativo de inadmisión⁷¹. Sin embargo, respecto a la causales cuarta y quinta de inadmisión referidas, la LOMH establece que se dispondrá de forma

⁶⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 126.

⁶⁹ Expediente constitucional, informe presentado por el Ministerio de Gobierno el 17 de enero de 2022, p. 24.

⁷⁰ LOHM, artículo 137: *“Causales de inadmisión.- Las causales para la inadmisión de una persona extranjera son: (...) 4. Carezca de documento de viaje válido y vigente expedido por la autoridad que corresponde del lugar de origen o domicilio, salvo en los casos de personas solicitantes de protección internacional con resolución de admisión debidamente notificada en Ecuador por la autoridad competente. 5. Carezca de visa vigente en los casos que ésta sea requerida de acuerdo con la política migratoria ecuatoriana o no justifique su condición migratoria...”*.

⁷¹ Conforme el artículo 138 de la LOMH, el procedimiento para la inadmisión consiste en: elaborar un informe por parte de la o el agente de control migratorio que identifique una posible causa de inadmisión, en el plazo máximo de veinticuatro horas; celebrar una audiencia ante la autoridad de control migratorio; emitir una resolución motivada sobre la situación migratoria de la persona extranjera de forma motivada; comunicar a la empresa de transporte aérea respectiva, con la resolución para que se proceda con el retorno de la persona extranjera. La autoridad de control migratorio además notificará de forma inmediata tanto a la autoridad de movilidad humana como a la Defensoría Pública para que asistan a la persona en el proceso de inadmisión.

inmediata la salida de la persona inadmitida sin necesidad de iniciar un procedimiento administrativo⁷². En términos del Ministerio de Gobierno,

En el caso de las personas inadmitidas a territorio ecuatoriano por las causales 2, 3, 4, 5, 9, 11 y 12, se establece el retorno inmediato, para lo cual se procede a realizar el respectivo informe de inadmisión (...) con la respectiva acta de entrega y recepción de la persona extranjera inadmitida a la empresa transportadora que lo trasladó a Ecuador, para que ésta pueda proceder con su retorno⁷³.

- 93.** Asimismo, el Ministerio de Gobierno indicó que conforme el Anexo 9 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, “*el explotador de aeronaves será responsable de los costos de la custodia y cuidado*” de la persona a quien se negó el ingreso a territorio nacional⁷⁴.
- 94.** En este sentido, mientras la aerolínea o el explotador de aeronaves coordina el traslado “*al punto donde inició su vuelo*” o “*a cualquier otro lugar donde sea admisible*”⁷⁵, las personas inadmitidas son llevadas a la sala de inadmitidos o de inadmisión que se encuentran en las denominadas zonas de tránsito, “*estériles*” o “*internacionales*” de los aeropuertos. Las zonas de tránsito o “*internacionales*”, en general, se definen como áreas en los aeropuertos internacionales en las que las personas transitan previo o posterior al control migratorio en los puntos de salida o entrada fronterizos⁷⁶. Ahora bien, dichas zonas no solo incluyen a las personas en transbordo, salida o entrada hacia los puntos fronterizos en los aeropuertos, quienes se encuentran en libre movimiento, sino también a las personas rechazadas para ingresar a territorio nacional y a la espera de su traslado o salida, quienes usualmente se encuentran en una situación restringida de movimiento.
- 95.** En el presente caso, las y los señores Aaron Awak, Stephen Yondo Lyonga, Joseline Abo Fon, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh y Smith Emmanuel

⁷² LOHM, artículo 137: “*(...) En los casos previstos en las causales de los numerales 2, 3, 4, 5, 9, 11 y 12 de este artículo, se dispondrá de forma inmediata el retorno de la persona inadmitida, sin que medie procedimiento adicional alguno, la cual podrá ingresar al país una vez que haya subsanado la causal de inadmisión*”.

⁷³ Expediente constitucional, informe presentado por el Ministerio de Gobierno el 17 de enero de 2022, p. 25. El artículo 138 literal a) del Reglamento a la LOMH establece que, “*De existir resolución de inadmisión de la persona extranjera, en: a) Aeropuertos: se procederá a comunicar inmediatamente a la empresa transportadora que condujo a la persona extranjera al Ecuador, con la respectiva resolución y acta de custodia a fin de que proceda a trasladarla de retorno al país de origen, último puerto de embarque, o a cualquier otro lugar donde sea admisible*”.

⁷⁴ Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, “*5.9 El explotador de aeronaves será responsable de los costos de la custodia y cuidado de una persona documentada inapropiadamente desde el momento en que se considera no admisible y se le entrega nuevamente al explotador de aeronaves para su retiro del Estado*”.

⁷⁵ *Ibid.*, 5.11.

⁷⁶ El Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional define a la “*Zona de tránsito directo*” como “*Zona especial que se establece en los aeropuertos internacionales, con la aprobación de las autoridades competentes y bajo su supervisión o control directos, en la que los pasajeros pueden permanecer durante el tránsito o trasbordo sin solicitar entrada al Estado*”.

Mbah, fueron inadmitidos para ingresar a territorio nacional (en el caso de Aaron Awak, por carecer de un documento de viaje válido y vigente, y en el caso de las demás personas, por no justificar su condición migratoria como turistas en el país), y todos fueron llevados a la sala de inadmitidos del aeropuerto, donde se encontraban custodiados por agentes policiales mientras las distintas aerolíneas coordinaban su traslado.

- 96.** En la sentencia No. 335-13-JP/20, esta Corte ya reconoció que la retención de personas en las instalaciones de detención o zonas de tránsito o “internacionales” en los aeropuertos, que incluye la sala de inadmitidos, es *“una forma de detención migratoria, puesto que estas personas se encuentran bajo custodia y control por parte de agentes del Estado, como son los funcionarios de inmigración y su libertad de movimiento está sustancialmente limitada”*⁷⁷.
- 97.** Este Organismo ha enfatizado que la privación de la libertad *“puede darse en cualquier lugar que conlleve que la persona, contra su voluntad, no pueda ejercer su libertad de movimiento. Estos lugares pueden ser por ejemplo, el propio domicilio, un hospital, un colegio, un lugar público”*⁷⁸. De ahí que, independientemente de la denominación que la detención migratoria pueda recibir, incluso como alojamiento temporal o albergue, y del tipo de instalación física en el que se encuentra una persona, se considera privación de libertad:

*... cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria*⁷⁹.

- 98.** En términos similares, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas, en su última Observación General No. 5, consideró que la detención migratoria se refiere a cualquier situación en la que una persona es privada de libertad por motivos relacionados con su condición migratoria, independientemente del nombre o razón dado para llevar a cabo la privación de libertad, o el nombre de la instalación o lugar donde la persona se encuentra retenida mientras se encuentra privada de libertad. En consecuencia, la detención de migrantes incluye, como mínimo, la detención en cárceles, comisarías, centros de inmigración, centros de detención, instalaciones de

⁷⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 98.

⁷⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 166-12-JH/20 de 08 de enero de 2020, párr. 37.

⁷⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 96 y Sentencia No. 2533-16-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 78, citando a: CIDH, Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas. Disposición General; CIDH, Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr. 385

acogida cerradas, instalaciones sanitarias y cualquier otro recinto cerrado, tales como **las zonas internacionales o de tránsito en puertos aéreos, terrestres y marítimos**⁸⁰.

99. Asimismo, este Organismo ha enfatizado que el Estado no puede pretender liberarse de sus obligaciones nacionales e internacionales en las zonas de tránsito o “internacionales” dentro de los aeropuertos, y que la obligación de respetar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna dentro de su jurisdicción incluye los puntos de entrada fronterizos de *jure* como son las zonas de tránsito o “internacionales”⁸¹. Por lo que, las fronteras internacionales no pueden entenderse como zonas de exclusión o excepción de las obligaciones de los derechos humanos. En términos de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas:

*... los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en fronteras internacionales deben respetarse en todas las actividades relacionadas con el control de las fronteras, el cumplimiento de la ley y otros objetivos de los Estados, independientemente de qué autoridades ejecuten las medidas de gobernanza de las fronteras y dónde tengan lugar estas actividades*⁸².

100. A pesar de que la entidad accionada ha alegado que una vez inadmitidas a territorio nacional, la aerolínea es la encargada de la custodia y cuidado de dichas personas con base en lo dispuesto en el Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional y el artículo 138 del Reglamento a la LOMH⁸³, las personas inadmitidas se encontraban bajo control y vigilancia de agentes estatales en la sala de inadmitidos. Esta Corte considera que, en el presente caso, no resultan relevantes las “*actas de entrega-recepción*” presentadas por el Ministerio de Gobierno que fueron emitidas luego de la decisión de inadmisión, en las que se coloca a las personas inadmitidas bajo cuidado de la aerolínea. Los agentes de migración no dejan de ser garantes de los derechos de las personas inadmitidas o rechazadas, puesto que el Estado conserva sus obligaciones de respeto y garantía de los derechos en las zonas de tránsito o “internacionales”, independientemente de los procedimientos migratorios que se ejecuten y de quién ejerce formalmente la custodia o cuidado de las personas inadmitidas, mientras estas sigan en dichas zonas. Esto es aún más relevante si se considera que, a pesar de las

⁸⁰ Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, General comment No. 5 (2021) on migrants’ rights to liberty, freedom from arbitrary detention and their connection with other human rights, párr. 15.

⁸¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 99, citando a: ACNUR, Consideraciones jurídicas sobre la responsabilidad de los Estados en lo relativo a las personas que buscan protección internacional en las zonas de tránsito o “zonas internacionales” de los aeropuertos, 17 de enero de 2019. CIDH, Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, Principio 6.

⁸² ACNUDH, Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales, 23 de julio de 2014, A/69/CRP.

⁸³ El artículo 138 del Reglamento a la LOMH establece que “*La autoridad de control migratorio será la responsable del cuidado de la persona extranjera que se encuentre en proceso de inadmisión hasta que sea entregada a la empresa transportadora, de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica de Movilidad Humana*”.

“*actas de entrega-recepción*”, las personas inadmitidas estaban en la sala de inadmitidos del aeropuerto y se encontraban custodiadas por agentes del Estado.

- 101.** A juicio de esta Corte, toda vez que las personas inadmitidas fueron llevadas a un cuarto del que no podían salir libremente, que se encontraban custodiadas por agentes estatales y que su libertad de movimiento o ambulatoria se encontraba limitada de forma significativa, su estancia en la sala de inadmitidos no puede calificarse de otra forma que una privación de libertad basada en motivos relacionados en su condición migratoria. En este sentido, corresponde verificar si dicha privación de libertad fue ilegal o arbitraria conforme lo alegado por la accionante.
- 102.** En la sentencia No. 207-11-JH/20, este Organismo definió a la detención ilegal a la privación de libertad que es ejecutada en contravención a los mandatos expresos de las normas que componen el ordenamiento jurídico, ya sea en el aspecto material o formal. Por otra parte, entendió que una detención arbitraria es aquella que se ha realizado utilizando causas y métodos que puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos humanos de la persona, aunque se haya realizado en cumplimiento de las normas legales⁸⁴.
- 103.** En este sentido, esta Corte ha señalado que se puede considerar una detención arbitraria, “[c]uando los solicitantes de asilo, inmigrantes o refugiados son objeto de detención administrativa prolongada sin posibilidad de examen o recurso administrativo o judicial o existe el riesgo de devolución al país donde temen persecución o donde peligre su vida, libertad o integridad”⁸⁵. Si bien se reconoce que podrían existir situaciones excepcionales en que luego de la inadmisión de una persona a territorio nacional, se necesite de un tiempo razonable para coordinar el traslado de la persona hacia su último puerto de embarque, la retención de una persona migrante por más de 24 horas en las zonas de tránsito o “internacionales” en los aeropuertos, constituye una detención arbitraria⁸⁶. Si una persona es inadmitida a territorio nacional y no se verifican posibles necesidades de protección internacional, con el fin de tutelar sus derechos, es necesario que se coordine en el menor tiempo posible y de la manera más eficiente su traslado a su último puerto de embarque en conjunto con la aerolínea.
- 104.** En el caso que nos ocupa, se verifica que Aaron Awak estuvo retenido en la sala de inadmitidos desde el 17 de febrero de 2018, al menos, hasta el 7 de mayo de 2018⁸⁷; Joseline Abo Fon, Stephen Yondo Lyonga, Miranda Angun Teke, Mbachick

⁸⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 207-11-JH/20 de 22 de julio de 2020, párr. 83.2.3.

⁸⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 207-11-JH/20 de 22 de julio de 2020, párr. 103.

⁸⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 110.

⁸⁷ Del informe presentado por el Ministerio de Gobierno el 17 de enero de 2022, se desprende que una vez efectuados los trámites con la embajada de Nigeria en Caracas, se emitió “*Ticket electrónico aéreo (...) por LATAM AIRLINES ECUADOR, con fecha 28 de abril de 2018, a nombre de AWAK ISAAC, para el 07 de mayo de 2018*”.

Emmanuel Tekoh, desde el 1 de marzo de 2018 hasta el 9 de marzo de 2018⁸⁸; y Smith Emmanuel Mbah, desde el 1 de marzo de 2018, al menos, hasta el 14 de marzo de 2018⁸⁹. Toda vez que en el presente caso las personas inadmitidas fueron retenidas en el aeropuerto de forma prolongada e injustificada por más de 24 horas, se concluye que la privación de libertad fue arbitraria. Por otra parte, este Organismo verifica que ni la LOMH ni su Reglamento establecen que las personas inadmitidas en los aeropuertos deban ser trasladadas a la sala de inadmitidos, estar retenidas en dicho lugar hasta que se ejecute su traslado y deban ser custodiadas y vigiladas por agentes estatales. Por lo que también se considera que la privación de libertad fue ilegal. Esto considerando además que la propia Constitución, en su artículo 40, prohíbe la detención con fines migratorios.

105. Por último, esta Corte considera necesario enfatizar las garantías mínimas que estableció en la sentencia No. 335-13-JP/20 en relación con las personas a quienes se limite el ingreso a territorio nacional, como en el presente caso a las personas inadmitidas, y a quienes se retenga temporalmente en el aeropuerto previo a su traslado al último puerto de embarque, tales como:

- a) *No ser incomunicadas en cuartos de detención u otro tipo de instalaciones;*
- b) *Ser informada(s) de las razones por las cuales se limitó su ingreso a territorio nacional;*
- c) *Acceder a un intérprete o traductor cuando así lo requieran;*
- d) *Solicitar protección internacional con las debidas garantías de dicho procedimiento;*
- e) *Comunicarse con el consulado de su país y poder acceder a asistencia consular;*
- f) *Contar con una defensora o defensor de su elección, o en su defecto, recibir asistencia legal por parte de la Defensoría Pública y la Defensoría del Pueblo, las cuales deben ser inmediatamente notificadas por los agentes de migración ante una inadmisión en el aeropuerto;*
- g) *Activar los mecanismos legales que consideren necesarios e idóneos frente a esta limitación a su derecho a migrar, entre otras⁹⁰.*

106. Frente a los hechos probados en el presente caso, este Organismo considera necesario aclarar que dichas garantías mínimas se deben aplicar de forma obligatoria, con independencia de la causal de inadmisión o de la apertura o no de un procedimiento administrativo de inadmisión conforme la LOMH. Asimismo, debe enfatizarse que la solicitud de protección internacional debe suspender cualquier medida que tenga como fin la devolución de la persona al lugar donde su vida u otros derechos corren riesgo de violación y que la asistencia por parte de la DPE o la Defensoría Pública

⁸⁸ Conforme los antecedentes expuestos, en esa fecha se admitieron a trámite sus solicitudes de asilo y la accionante gestionó su salida del aeropuerto.

⁸⁹ En el escrito presentado por la accionante el 18 de noviembre de 2011, se señala que “*En relación al señor Emmanuel Mbah Smith, mantuve comunicación telefónica hasta unos días después del 14 de marzo de 2018, fecha en la que presenté la apelación al habeas corpus (...) Posteriormente conocí que el señor Emmanuel Mbah Smith fue devuelto por migración, a pesar de que su proceso de refugio estaba pendiente de resolución definitiva. Desconozco la fecha exacta en la que fue retornado*”. Por otra parte, en el informe remitido por el Ministerio de Gobierno el 17 de enero de 2022, no consta información al respecto.

⁹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 113.

debe ser de forma directa en las instalaciones del aeropuerto, que incluye la sala de inadmitidos. Por lo que no se puede negar su ingreso cuando dicha asistencia tiene como finalidad la protección de los derechos de las personas en la zona de tránsito o internacionales en los aeropuertos.

- 107.** En consecuencia, la Corte Constitucional determina que se vulneró al derecho a la libertad personal de los señores Aaron Awak, Stephen Yondo Lyonga, Joseline Abo Fon, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh y Smith Emmanuel Mbah, al ser privados de libertad de forma ilegal y arbitraria en la sala de inadmitidos de la zona de tránsito o internacional del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre.

6.3.2. Sobre la presunta vulneración del derecho a la integridad personal

- 108.** El numeral 4 del artículo 43 de la LOGJCC, establece que la acción de hábeas corpus tiene por objeto proteger a la persona, *“A no ser torturada, tratada en forma cruel, inhumana o degradante”*.
- 109.** La Constitución, en su artículo 66 numeral 3, reconoce que el derecho a la integridad personal incluye: *“a. La integridad física, psíquica, moral y sexual (...) c. La prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes...”*.
- 110.** En relación con las dimensiones del derecho a la integridad (física, psíquica o psicológica, moral y sexual), la Corte estableció que son complementarias e interdependientes entre sí, por lo que la vulneración a una podría, en ciertos casos, resultar en la afectación, en mayor o menor grado, de otra. Respecto a la prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, determinó que esta debe ser considerada como una regla de carácter absoluto que no admite justificación razonable alguna para infringirla⁹¹.
- 111.** En el presente caso, la accionante alega que las personas inadmitidas estuvieron retenidas en condiciones contrarias a su dignidad humana, recibieron amenazas, fueron agredidas físicamente por los agentes de migración, y se encontraban incomunicadas para recibir asistencia de la DPE y la Defensoría Pública.
- 112.** Sobre las condiciones de detención, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ha considerado que las malas condiciones de detención pueden constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante y pueden aumentar el riesgo de otras violaciones de derechos, como el derecho a la salud, la alimentación, una vivienda adecuada, el agua potable y el

⁹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados de 24 de marzo de 2021, párrs. 71 y 76.

saneamiento⁹². De forma particular, respecto a las condiciones de la retención en las zonas de tránsito o internacionales de los aeropuertos, esta Corte Constitucional ha señalado que *“la incomunicación excesiva o indeterminada, necesariamente tiene un efecto sobre la integridad de la personal, la cual se ve reforzada por otras condiciones como la falta de un lugar para descanso, la falta de provisión de alimentos, entre otros, lo cual podría llegar a constituir un trato cruel, inhumano o degradante”*⁹³.

113. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido que la privación de libertad en lugares reducidos y sin ventilación ni luz natural, sin cama para su reposo ni condiciones adecuadas de higiene, con precarias condiciones de alimentación, así como la intimidación por amenazas de otros actos violentos y la incomunicación durante la detención, vulneran el derecho a la integridad personal⁹⁴ y constituyen formas de tratos crueles, inhumanos o degradantes conforme lo dispuesto en el artículo 5.2 de la CADH⁹⁵. Asimismo, la Corte IDH ha determinado que con el fin de proteger a las mujeres contra toda forma de discriminación y violencia, más aún cuando se encuentran bajo custodia estatal, ellas deben estar separadas de los hombres⁹⁶.

114. En contraste con lo anterior, en el caso se verifica que la sala de inadmitidos del aeropuerto en la que estuvieron retenidas las personas de Nigeria y Camerún se describe como una habitación custodiada por agentes de la Policía Nacional, sin ventanas o luz natural, con dos sillones, un baño y un lavamanos, en la que se encontraban tanto hombres como mujeres. Asimismo, constan en el expediente del hábeas corpus las declaraciones de Stephen Yondo Lyonga, quien señaló que *“nos dieron de comer ayer dos veces, y hoy no, ayer un guardia me golpeó (...) es la segunda vez que salgo de habitación, la primera vez Sali (sic) a la entrevista, después de eso me regresaron al cuarto y no he vuelto a salir...”*, y de Aaron Awak, quien manifestó *“la guardia que estuvo ayer (...) fue la misma que estuvo cuando llegué, me dijo que si yo intentaba salir me iba disparara (sic) que esa era la penalidad”*⁹⁷. Por su parte, consta como un hecho probado que se negó el ingreso de la DPE para

⁹² Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, General comment No. 5 (2021) on migrants' rights to liberty, freedom from arbitrary detention and their connection with other human rights, párr. 83.

⁹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 116.

⁹⁴ Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 150; Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, párr. 85; Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 60; Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 319.

⁹⁵ Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 58.

⁹⁶ Corte IDH. Asunto Centro Penitenciario de la Región Andina respecto de Venezuela. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 6 de septiembre de 2012, párr. 14.

⁹⁷ Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 166.

verificar la situación de los accionantes y que la primera vez que la accionante, en su calidad de defensora pública, tuvo contacto directo con las personas inadmitidas fue en la audiencia de hábeas corpus en el aeropuerto.

- 115.** En este sentido, esta Corte considera que la retención de las personas cameruneses y nigeriana en la sala de inadmitidos del aeropuerto se dio en condiciones incompatibles con su dignidad humana y su integridad personal, en la medida en que no contaron con: un espacio lo suficientemente amplio para pasar todas las noches que fueron retenidos en dicha sala; acceso a ventilación y luz natural; acceso a sanitarios con suficiente privacidad; como alimentación adecuada, oportuna y suficiente; y fueron víctimas de agresiones tanto físicas como psicológicas por parte de los agentes que los custodiaban. Ahora bien, en relación con la falta de contacto directo con la DPE o con la accionante como defensora pública, este Organismo no considera que necesariamente se pueda calificar a la retención de las personas inadmitidas como una situación propia de incomunicación, puesto que estas tuvieron acceso a internet y contaron con sus teléfonos celulares y otros aparatos electrónicos a través de los cuales mantuvieron contacto continuo con la accionante y probablemente con otras personas.
- 116.** Con el fin de identificar si las afectaciones a la integridad personal de las personas inadmitidas pueden llegar a configurarse como tortura o trato cruel, inhumano o degradante, esta Corte Constitucional ha señalado que la distinción entre ambas está condicionada a aspectos como: *“la gravedad del acto u omisión, a las relaciones de poder entre las personas involucradas, a la frecuencia del acto y a la condición de la persona a la que se infringe el sufrimiento o la de sus familiares”*⁹⁸.
- 117.** En el caso que nos ocupa, por la duración y las condiciones de la retención en la sala de inadmitidos (frecuencia), las características personales de Aaron Awak, Stephen Yondo Lyonga, Joseline Abo Fon, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh y Smith Emmanuel Mbah, como personas migrantes en situación de vulnerabilidad y que no hablan el idioma español⁹⁹ (situación de las personas en movilidad humana y estado de subordinación frente a los agentes de migración), así como la intensidad de los sufrimientos causados por estar retenidas de forma indefinida y con el temor de ser devueltas a sus países de origen en los cuales alegaron que sus vidas corren peligro (gravedad), la Corte considera que las afectaciones a su integridad personal se

⁹⁸ La Corte Constitucional señaló que: *“...no todo trato cruel, inhumano o degradante alcanza el grado de tortura, pues esto depende de las circunstancias y de la intensidad de la afectación física, psicológica, moral o sexual hacia la víctima o incluso a sus familiares. Factores tales como la duración y recurrencia de los actos y también la edad, el sexo, la orientación sexual o identidad de género, la condición de salud u otras circunstancias pueden determinar niveles de impotencia de la víctima que revistan de mayor gravedad y sufrimiento a la vejación y, por ende, devenir en tortura. Consecuentemente, las condiciones que revisten a los hechos merecen un análisis en cada caso”*. Ver, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados de 24 de marzo de 2021, párrs. 83 y 85.

⁹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 85; Sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 34

califican como tratos crueles, inhumanos y degradantes, mas no como actos de tortura conforme los conceptos desarrollados previamente.

- 118.** Por último, este Organismo enfatiza nuevamente que las obligaciones estatales de respeto y garantía de los derechos humanos no se encuentran excluidas en las zonas de tránsito o internacionales en los aeropuertos. De ahí que es obligación del Ministerio de Gobierno, a través de sus agentes y unidades de control migratorio en los aeropuertos, respetar y garantizar los derechos de las personas que transitan o se encuentran retenidas en dichas zonas. Respecto a las personas inadmitidas, es necesario que el Ministerio de Gobierno, a través de las unidades de control migratorio de los aeropuertos, garantice y supervise que estas, al menos, cuenten con (i) acceso a agua potable; (ii) alimentación adecuada y de buena calidad (mínimo tres comidas al día); (iii) un espacio de descanso con ventilación y condiciones de higiene; (iv) atención médica si la persona lo requiere; (v) así como acceso a servicios sanitarios con condiciones de higiene y privacidad, mientras se ejecuta el procedimiento de inadmisión a territorio nacional. Esto considerando además que son los agentes de migración quienes ejercen control y vigilancia de las personas inadmitidas a territorio nacional.
- 119.** En este sentido, el Ministerio de Gobierno no puede pretender desconocer su responsabilidad sobre las condiciones de la sala de inadmitidos en el presente caso por el solo hecho de que las personas camerunesas y nigeriana, mediante actas de entrega-recepción, fueron puestas bajo custodia y cuidado de las distintas aerolíneas, como objetos de intercambio. Además que en la audiencia pública celebrada ante esta Corte, el representante del Ministerio de Gobierno señaló que el hecho de poner a las personas bajo custodia de la aerolínea se limita a que esta deba correr con los gastos de alimentación y se encargue del traslado al último puerto de embarque¹⁰⁰. Incluso si las personas inadmitidas a territorio nacional, en efecto, se hubiesen encontrado bajo custodia y cuidado de agentes particulares, el Ministerio de Gobierno, a través de sus unidades de migración en los aeropuertos, tiene la obligación de supervisar que esta custodia se dé en el marco del respeto de los derechos de las personas.
- 120.** En consecuencia, esta Corte concluye que se vulneró el derecho a la integridad personal y la prohibición de ser sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes, reconocidos en los artículos 66 numeral 3 de la Constitución, de los señores Aaron Awak, Stephen Yondo Lyonga, Joseline Abo Fon, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh y Smith Emmanuel Mbah.

6.3.3. Sobre la presunta vulneración del derecho y principio de no devolución

- 121.** El artículo 43 numeral 5 de la LOJGCC establece que la acción de hábeas corpus también tiene por objeto la protección del derecho *“A que, en caso de ser una persona extranjera, incluso antes de haber solicitado refugio o asilo político, no ser expulsada*

¹⁰⁰ Audiencia pública, causa No. 1214-18-EP, intervención del abogado Patricio Gallo, en representación del Ministerio de Gobierno.

y devuelta al país donde teme persecución o donde peligre su vida, su libertad, su integridad y su seguridad”.

- 122.** El derecho y principio de no devolución se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 14 de la Constitución que establece, “*Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas*”. Distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, de los cuales el Ecuador es parte, como la CADH o la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, reconocen este principio¹⁰¹.
- 123.** En la sentencia No. 897-11-JP/20, la Corte Constitucional determinó que si bien la no devolución es considerada como la piedra angular del derecho al asilo y del derecho internacional de las personas refugiadas, y es una norma consuetudinaria de derecho internacional que tiene el carácter de norma *ius cogens*, este derecho y principio no protege únicamente a las personas solicitantes de asilo o refugiadas, sino a toda persona, independiente de su estatuto legal o condición migratoria, a no ser devuelta al lugar donde su vida, libertad e integridad se encuentre en riesgo de violación¹⁰². Lo anterior incluye, por ejemplo, a aquellas personas que están en riesgo de tortura o de tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes¹⁰³. De ahí que, el derecho a la no devolución no se encuentra limitado a situaciones específicas, sino que pueden existir distintos motivos fundados para creer que existe un riesgo real de daño irreparable si la persona es devuelta a un determinado lugar¹⁰⁴.
- 124.** A criterio de esta Corte, el principio y derecho de no devolución protege a las personas aun cuando no han sido formalmente admitidas a territorio nacional y garantiza el acceso a un procedimiento en el que se analice de forma adecuada e individualizada sus distintas necesidades de protección, en particular, necesidades de protección internacional, previo a cualquier medida o práctica que afecte sus derechos, como rechazos o inadmisiones en frontera, o deportación *de facto* o en caliente¹⁰⁵.
- 125.** Por otra parte, este Organismo ha reconocido que existen distintas formas de devolución, entre las cuales se incluyen: la directa, cuando la persona es enviada hacia un Estado en el que sus derechos se encuentran en riesgo; indirecta, cuando es

¹⁰¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22 numeral 8; Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 33; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, artículo 3 numeral 1.

¹⁰² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 897-11-JP/20 de 12 de agosto de 2021, párrs. 67 y 73; Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 135-136.

¹⁰³ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, artículo 13; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas; artículo 3.

¹⁰⁴ CIDH, Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, párr. 216.

¹⁰⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 897-11-JP/20 de 12 de agosto de 2021, párr. 71; Sentencia No. 639-19-JP/20 y acumulados de 21 de octubre de 2020, párr. 78; Sentencia No. 983-18-JP/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 227.

trasladada hacia un Estado desde donde pueda ser retornada al país en donde sufre dicho riesgo; formal, cuando la devolución se ha dado mediante un acto administrativo o judicial del Estado; o encubierta, cuando la salida forzosa de la persona resulta de acciones u omisiones del Estado o de situaciones en que este apoye o tolere actos cometidos por otras personas con miras a provocar la salida de personas de su territorio¹⁰⁶.

- 126.** En el caso que nos ocupa, la accionante alegó que las personas inadmitidas manifestaron no poder ser devueltas a su país de origen porque sus vidas corrían peligro. En el expediente del proceso de hábeas corpus constan los testimonios de las personas en relación con los posibles riesgos de su devolución:

STEPHEN YONDO LYONGA, vengo de Camerún (...) yo vine aquí porque mi vida esta en riesgo, vengo de la región que habla el inglés, estamos amenazados por el gobierno, nos maltratan allá, digo la verdad, trato de defender a mi gente, hice una protesta el 22 de septiembre del año pasado, el gobierno mando a los militar a publicar mi foto y estoy como buscado, por lo que tenía que huir porque mi vida está en riesgo, mis amigos han sido matados, he sido detenido por migración, no nos han dejado salir, nos dieron de comer ayer dos veces, y hoy no, ayer un guardia me golpeo...

MIRANDA ANGUN TEKE.- yo soy de Camerún y vine con mi novio, venimos huyendo somos de la región, nos están persiguiendo, y mataron a mi padre porque tuve que salir desde esa fecha, no nos dejan salir.

JOSELINE ABO FON.- soy de Camerún, vinimos por la crisis de nuestro país, venimos del ingles hablante y nos están persiguiendo y tratando de matare (sic), capturaron a mi padre, hermano, hermana y no se donde están ahora mismo.

MBACHICK EMMANUEL TEKOH.-Estoy aquí por la marginación de los ingles hablantes de Camerún, nos torturan disparan contra nosotros porque protestamos contra el gobierno, estoy aquí por miedo de persecución...

SMITH EMANUEL MBAH.- soy de Camerún, soy negociador vine por las mismas razones por la persecución en mi pais (sic) en contra de los ingles hablantes, vine por que mi negocio lo quemaron por razones politicas, si eso no fuera suficiente, mis hermanos están siendo matados, no se donde esta (sic) mi familia, yo vendía ropa no podía seguir, por que quemaron mi negocio...¹⁰⁷

- 127.** De los hechos probados se desprende que a pesar de que las personas inadmitidas expresaron sus motivos y razones por las cuales temían ser devueltas a su país de origen, ninguna fue remitida a la autoridad competente para que se analicen dichas solicitudes, previo a que se ejecute su traslado con la aerolínea como parte de la decisión de inadmisión; y al contrario se intentó subirlos al avión para regresarlos a su último puerto de embarque. Al respecto, es importante considerar que conforme el artículo 100 de la LOMH,

Cualquier servidor público que tenga conocimiento del ingreso al territorio nacional de una persona que pudiese encontrarse inserta en los supuestos que fundamentan la concesión de protección internacional, tiene el deber de referirla inmediatamente a la

¹⁰⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 983-18-JP/21 25 de agosto de 2021, párr. 230.

¹⁰⁷ Expediente No. 17240-2018-00006, fs. 166 y 169.

autoridad de movilidad humana para que presente la respectiva solicitud. (El énfasis es propio)

- 128.** A criterio de esta Corte, era obligación de los oficiales o agentes de migración poner en conocimiento de la Dirección de Protección Internacional la intención de las personas inadmitidas de solicitar asilo y suspender su traslado o devolución hasta que puedan acceder a un procedimiento justo y eficiente en el que se determinen sus posibles necesidades de protección internacional y cuenten con una decisión final. En el presente caso, fue la accionante, en su calidad de defensora pública, quien puso en conocimiento el caso de la Dirección de Protección Internacional¹⁰⁸.
- 129.** Ahora bien, tanto en la audiencia celebrada en la presente causa como en la información remitida por el Ministerio de Gobierno, este expuso que las personas de nacionalidad camerunés y nigeriana ya contaban con una decisión de inadmisión y que durante las entrevistas que los oficiales de migración realizaron para conocer sus motivos para ingresar a territorio nacional, nunca mencionaron temer por sus vidas o la intención de solicitar asilo, lo cual solo habría sucedido cuando ya se encontraban retenidas y a la espera de ser trasladadas por la aerolínea a su último puerto de embarque.
- 130.** Al respecto, es necesario enfatizar que la responsabilidad de un Estado de proteger a las personas contra la devolución es independiente de si la persona ha sido autorizada a ingresar a territorio nacional o si está ubicada en las zonas de tránsito o en la zona "internacional" de un aeropuerto¹⁰⁹, en la medida en que este derecho y principio es una garantía para salvaguardar la vida e integridad¹¹⁰.
- 131.** De ahí que una persona que se encuentra en las zonas de tránsito o internacionales en los aeropuertos, incluida la sala de inadmitidos o de inadmisión, en cualquier momento podría manifestar su intención de presentar una solicitud de asilo a las autoridades de migración. Para ello, no es relevante si la persona lo hace al momento de ser entrevistada por los agentes de migración en los puestos u oficinas de control migratorio en los aeropuertos o si ya cuenta con una decisión de inadmisión y la aerolínea se encuentra coordinando su traslado.
- 132.** Conforme el artículo 100 de la LOMH citado en el párrafo 127 *ut supra*, frente al conocimiento de una persona con posibles necesidades de protección internacional, las autoridades u oficiales de control migratorio de los aeropuertos o cualquier otro

¹⁰⁸ A fojas 5-6 y 10 11 del expediente No. 17240-2018-00006, constan las comunicaciones remitidas por la accionante el 1 y 2 de marzo de 2018, tanto por correo electrónico como por escrito, a la DPI informando el riesgo de devolución de las personas inadmitidas y solicitando que se inicie el procedimiento previsto en el artículo 100 de la LOMH.

¹⁰⁹ El principio de no devolución también protege a las personas que no han ingresado al país en un sentido legal o han pasado por los controles migratorios. Ver, ACNUR, Consideraciones jurídicas sobre la responsabilidad de los Estados en lo relativo a las personas que buscan protección internacional en las zonas de tránsito o "zonas internacionales" de los aeropuertos, p. 3.

¹¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2185-19-JP y acumulados/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 60.

servidor público que se encuentre allí, tienen el deber de poner en conocimiento a la autoridad de movilidad humana y suspender cualquier proceso de traslado o devolución, mientras la Dirección de Protección Internacional activa el procedimiento para analizar las posibles necesidades de protección internacionales alegadas, conforme la misma LOMH.

133. Además, se debe considerar que no existe una sola fórmula o forma correcta sobre cómo se podría manifestar el deseo o la intención de solicitar protección internacional. A esto se debe agregar el miedo o la ansiedad que las personas migrantes enfrentan cuando son retenidas en los aeropuertos. Así, con el fin de garantizar el derecho a solicitar y disfrutar del asilo y el derecho y principio de no devolución, los agentes u oficiales de migración tienen la obligación respecto a las personas que son retenidas en la zona de tránsito o zona “internacional” de un aeropuerto, de realizar consultas independientes sobre su necesidad de protección internacional y garantizar que no estén en riesgo de devolución, así como proveer de la información pertinente en un idioma que comprendan sobre la posibilidad de presentar una solicitud formal de asilo ante la autoridad competente¹¹¹.

134. Por otra parte, llama la atención de esta Corte que se haya negado el acceso a la Defensoría del Pueblo a la sala de inadmitidos del aeropuerto. Más aún cuando la Defensoría del Pueblo es el ente encargado de implementar el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes¹¹², adscrito al Subcomité de Prevención de la Tortura de Naciones Unidas, que tiene como fin prevenir la tortura y otros tratos crueles inhumanos y degradantes, no solo en los centros de privación de libertad del país, sino en cualquier lugar, estatal o particular, donde la libertad ambulatoria de las personas se encuentre restringida. Por lo que frente a denuncias sobre presuntos actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes de personas retenidas o privadas de su libertad, se debe permitir el ingreso de dicha entidad. Además, ante posibles casos de personas con necesidades de protección internacional, es necesario que estas tengan la oportunidad de ponerse en contacto con otras instituciones como la DPE, la Defensoría del Pueblo o incluso el ACNUR, con el fin de que, a través de visitas y contacto directo, se pueda evaluar y supervisar su bienestar y brindar asistencia

¹¹¹ En términos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), existen incluso casos en los cuales el Estado conoce o se espera que razonablemente conozca, sobre los riesgos de devolver a una personas o grupos de personas en particular. Por ejemplo, si se trata de personas que provienen de un país o lugar que se encuentra en conflicto armado. Ver, ACNUR, Consideraciones jurídicas sobre la responsabilidad de los Estados en lo relativo a las personas que buscan protección internacional en las zonas de tránsito o “zonas internacionales” de los aeropuertos, pp. 4-5.

¹¹² Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, artículo 6: “*Competencias.- Para poder cumplir con sus fines la Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes competencias: (...) e) Prevenir e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas;...*”; y artículo 22: “*Mecanismos de protección.- La Defensoría del Pueblo, con el fin de cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y de la naturaleza, implementará de manera progresiva, los siguientes mecanismos de protección: a) Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes;...*”.

cuando sea necesario, en el marco de las competencias y mandato de cada uno de estas instituciones y organización.

- 135.** Por último, esta Corte considera necesario enfatizar que cuando se presenta una acción de hábeas corpus con base en el numeral 5 del artículo 43 de la LOGJCC, el fin de esta garantía jurisdiccional es evitar que una persona sea expulsada o devuelta al lugar donde teme persecución o donde peligre su vida, su libertad, su integridad y su seguridad, y para ello no es necesario que la persona haya presentado una solicitud de asilo conforme lo dispone la misma norma. Esto quiere decir que frente a este tipo de hábeas corpus corresponde a las juezas y jueces constitucionales evaluar que existan motivos razonables para considerar que si una persona es devuelta se pondría en riesgo su vida, integridad y libertad; y de ser así, aceptar el hábeas corpus, disponer que se suspenda cualquier medida o procedimiento de devolución o expulsión, y conforme el artículo 100 de la LOMH, referir el caso a la autoridad de movilidad humana.
- 136.** Sobre la base de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional concluye que la inadmisión de las personas de nacionalidad camerunés y nigeriana, sin analizar sus posibles riesgos en caso de ser regresados a su último puerto de embarque, vulneró el principio de no devolución y ante el riesgo de devolución procedía aceptar la garantía de hábeas corpus.

7. Reparaciones

- 137.** El artículo 86 numeral 3 de la Constitución establece que frente a toda violación de derechos constitucionales, declarada por un juez o jueza, procede la reparación integral material e inmaterial. Para ello, es necesario “*especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse*”. La Corte Constitucional puede ordenar distintos tipos de medidas de reparación tales como: restitución, compensación, satisfacción, rehabilitación y no repetición.
- 138.** El artículo 18 de la LOGJCC desarrolla el derecho a la reparación integral y establece que “*procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación*”. Asimismo, dispone que para determinar la reparación integral, la “*persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas*”.
- 139.** En el presente caso, esta Corte verifica que Aaron Awak y Smith Emmanuel Mbah habrían sido trasladados fuera del país, y que en el caso de Joseline Abo Fon, Stephen Yondo Lyonga, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh, la accionante ha perdido contacto con ellos y solo cuenta con la información remitida por la DPI en la que se establece que fueron reconocidas como personas refugiadas en el mes de abril

de 2019¹¹³. En este sentido, la Corte Constitucional considera que por la situación particular no es posible determinar medidas de reparación que tengan como efecto reparar directamente los daños sufridos por las víctimas. Esto sin perjuicio de que la presente sentencia constituye en sí misma una forma de reparación.

- 140.** Por las razones expuestas, este Organismo considera necesario solo ordenar medidas de no repetición con el fin de que las vulneraciones de derechos no vuelvan a ocurrir como: adecuación normativa, adecuación de los espacios físicos de las salas de inadmitidos en los aeropuertos internacionales y capacitaciones; así como, medidas de satisfacción como la difusión y publicación de la presente sentencia.

7.1. Adecuación normativa

- 141.** Previo a determinar el alcance de esta medida, es importante considerar que en la sentencia No. 335-13-JP/20, relacionada también con una retención de una persona de nacionalidad cubana en la zona de tránsito del aeropuerto internacional de Guayaquil, la Corte Constitucional desarrolló una serie de garantías mínimas que debían respetarse en los procesos de inadmisión o retenciones en zonas de tránsito o internacionales de los aeropuertos, y ya dispuso que el Ministerio de Gobierno, en el marco de sus competencias, adecúe la normativa vigente a los criterios y estándares establecidos en la sentencia. Sin embargo, en la audiencia celebrada en la presente causa, el representante del Ministerio de Gobierno señaló que se *“está trabajando precisamente en reglamentar aquello, es decir en establecer un procedimiento administrativo (...) en el cual se le permita a la persona a la cual se le han inadmitido del ingreso en el territorio nacional, una suerte de derecho a la defensa para que el justifique administrativamente si cumple o no con los requisitos. Actualmente, el procedimiento continúa siendo el mismo...”*¹¹⁴, y que hasta la fecha no cuentan con un instructivo interno o normativa conforme lo dispuesto en la sentencia No. 335-13-JP/20.
- 142.** Por otra parte, la accionante, en su calidad de defensora pública, señaló que la LOMH reconoce causales de inadmisión en las que se debería notificar a la Defensoría Pública pero Migración no lo hace y proceden a devolver a las personas sin un procedimiento administrativo. Asimismo, agregó que, *“aunque existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional, tampoco hemos visto ningún cambio y de hecho la Defensoría Pública este año tuvo un nuevo episodio, un nuevo suceso de retención de inadmisión de una persona (...) en Guayaquil”*¹¹⁵.
- 143.** Toda vez que el propio Ministerio de Gobierno ha afirmado que no cuenta con protocolos o normativa interna en relación con las inadmisiones a territorio nacional,

¹¹³ Expediente constitucional, escrito presentado el 1 de diciembre de 2021 por la accionante.

¹¹⁴ Audiencia pública, causa No. 1214-18-EP, intervención del abogado Patricio Gallo, en representación del Ministerio de Gobierno.

¹¹⁵ Audiencia pública, causa No. 1214-18-EP, intervención de la abogada Nina Guerrero, en representación de los accionantes.

y que no han cumplido con lo dispuesto en la sentencia No. 335-13-JP/20, esta Corte ordena que dicha cartera de Estado emita un instructivo jurídico que regule la inadmisión y estancia de las personas inadmitidas en la sala de inadmitidos de los aeropuertos internacionales, en el que se reconozca y garantice sus derechos a la libertad personal, integridad personal (cuidado, alimentación, salud) así como a solicitar asilo y no devolución.

- 144.** Con el fin de que el Ministerio de Gobierno pueda emitir un acto normativo conforme a la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, este deberá ser realizado en conjunto con la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, así como organizaciones de sociedad civil que trabajan temas de movilidad humana. Sin perjuicio de que se pueda contar también con el apoyo del ACNUR. El instructivo deberá aprobarse mediante acuerdo ministerial y mientras no se lo haga, el Ministerio de Gobierno deberá aplicar lo dispuesto en esta decisión, en particular, lo señalado en los párrafos 105, 106, 118 y 132-134 *ut supra*, y en la sentencia No. 335-13-JP/20 en lo relativo a las inadmisiones y estancia de las personas en la sala de inadmitidos o inadmisión en los aeropuertos internacionales.
- 145.** Sin perjuicio de que el Ministerio de Gobierno adecúe su normativa y dé cumplimiento a la medida referida, la Corte Constitucional observa que en la sentencia No. 335-13-JP/20 también se dispuso a la Asamblea Nacional adecuar la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Sin embargo, hasta la presente fecha no se verifica que se haya presentado un proyecto de ley para dar cumplimiento con la medida. En esta línea, este Organismo dispone que la Defensoría del Pueblo, con el apoyo de organizaciones de sociedad civil que trabajan en temas de movilidad humana, la Defensoría Pública y otros organismos técnicos, prepare y presente un proyecto de ley reformativa a la LOMH para que esta se adecúe a lo dispuesto en la sentencia No. 335-13-JP/20, a la presente decisión, así como a la jurisprudencia emitida por esta Corte en materia de movilidad humana, la Constitución y los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.

7.2. Adecuación de espacios físicos

- 146.** En segundo lugar, esta Corte considera que una de las razones por las cuales las vulneraciones de derechos como las del presente caso podrían repetirse, responde a la falta de un espacio adecuado en los aeropuertos internacionales para aquellas personas que son inadmitidas a territorio nacional y que se encuentran a la espera de su traslado, como es el caso de la sala de inadmitidos del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre.
- 147.** Al respecto, en la audiencia pública celebrada en la presente causa, el representante del Ministerio de Gobierno manifestó que *“la instalación que se llama la sala de inadmisión es la (...) que otorga el aeropuerto, (...) no es de cuenta del Estado, sino*

son las instalaciones que les otorga el aeropuerto a la Subsecretaría de Migración para que realice su trabajo”¹¹⁶.

- 148.** Esta Corte reconoce que los servicios aeroportuarios en el país se encuentran concesionados a distintas empresas, como es el caso de la Corporación Quiport S.A., en el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre. Ahora bien, conforme lo expuesto en esta sentencia, en la medida que las zonas de tránsito o internacionales de los aeropuertos no excluyen las obligaciones de respeto y garantía de los derechos de las personas, es obligación del Ministerio de Gobierno, como entidad a cargo del control migratorio, vigilar y supervisar que se respeten y garanticen los derechos de las personas rechazadas o en situación de expulsión, devolución o salida, y por tanto en situación de retención o detención en dichas zonas.
- 149.** En consecuencia, la Corte dispone, en primer lugar, que el Ministerio de Gobierno junto con la Defensoría del Pueblo, verifiquen las condiciones de las salas de inadmitidos o de inadmisión en los aeropuertos internacionales del país, e identifiquen las medidas que se deberían adoptar para adecuar dichos espacios conforme lo señalado en la presente sentencia. Una vez realizada la verificación, ambas instituciones deberán emitir un informe que incluya, al menos: i) las debilidades identificadas; ii) los aspectos a mejorar; iii) conclusiones; y iv) recomendaciones.
- 150.** En segundo lugar, este Organismo ordena que dicho informe sea puesto en conocimiento de las empresas concesionarias de los servicios aeroportuarios del país así como los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes, y que el Ministerio de Gobierno coordine tanto con las empresas concesionarias de los servicios aeroportuarios como los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes, para que en un plazo razonable se proceda a adecuar los espacios físicos de los aeropuertos internacionales del país a los que son llevadas las personas a quienes se inadmite el ingreso a territorio nacional.

7.3. Capacitación

- 151.** Por otra parte, la Corte Constitucional considera que para evitar que hechos similares vuelvan a suceder es necesario que se lleve a cabo capacitaciones permanentes y continuas dirigidas al personal de la Subsecretaría de Migración, en particular, a quienes son parte de la Dirección de Control Migratorio así como de las Unidades de Control Migratorio del país. En este sentido, este Organismo dispone que la Subsecretaría de Migración, en coordinación con la DPE y la Defensoría Pública, y de ser el caso con el apoyo del ACNUR, elabore un plan de capacitaciones dirigidas a las y los funcionarios de la Dirección de Control Migratorio y de las Unidades de Control Migratorio sobre derechos de las personas en movilidad humana con énfasis en el contenido de la presente decisión y la sentencia No. 335-13-JP/20. Dichas capacitaciones deberán ejecutarse durante el presente año.

¹¹⁶ Audiencia pública, causa No. 1214-18-EP, intervención del abogado Patricio Gallo, en representación del Ministerio de Gobierno.

152. Asimismo, con el fin de garantizar la tutela de los derechos de las personas en situación de movilidad humana, este Organismo estima pertinente que la presente sentencia, así como las demás emitidas por esta Corte en movilidad humana¹¹⁷, se incluya dentro de un programa específico de formación enfocado en derechos de las personas en situación de movilidad humana y garantías jurisdiccionales, de la Escuela de la Función Judicial y la Escuela Defensorial, y que se realicen capacitaciones tanto a juezas y jueces con competencia en garantías jurisdiccionales así como a defensores y defensoras públicas.

7.4. Publicación y difusión de la sentencia

153. Por último, como medidas de satisfacción, este Organismo estima pertinente que el Ministerio de Gobierno, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública y el Consejo de la Judicatura efectúen una amplia y generalizada difusión de la presente sentencia y la publiquen en sus sitios web institucionales.

8. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **No. 1214-18-EP**, y **declarar** la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica en las decisiones judiciales impugnadas.
- 2. Dejar sin efecto** las sentencias dictadas el 9 de marzo de 2018 por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia de Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, y el 13 de abril del 2018 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de hábeas corpus No. 17240-2018-00006.
- 3. Aceptar** la acción de hábeas corpus presentada por Nina Guerrero en representación de Aaron Awak, Stephen Yondo Lyonga, Joseline Abo Fon, Miranda Angun Teke, Mbachick Emmanuel Tekoh y Smith Emmanuel Mbah, y **declarar** la vulneración de los derechos a la libertad personal, integridad personal, prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes, y no devolución por parte del actual Ministerio de Gobierno.
- 4. Ordenar** como medidas de reparación:

4.1. Adecuación normativa

¹¹⁷ Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 159-11-JH/19; No. 897-11-JP/20; No. 335-13-JP/20; No. 639-19-JP/20; No. 388-16-EP/21; No. 2533-16-EP/21; No. 983-18-JP/21; No. 2120-19-JP/21; No. 2185-19-JP/21.

- i. Que el Ministerio de Gobierno, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública, en el plazo de seis meses contados desde la notificación de la presente sentencia, prepare y apruebe un instructivo jurídico mediante acuerdo ministerial con el fin de proteger y precautelar los derechos de las personas inadmitidas a territorio nacional en las zonas de tránsito o internacionales en los aeropuertos, conforme lo dispuesto en los párrafos 144 *ut supra*. El Ministerio de Gobierno deberá presentar un informe de avance en el plazo de tres meses de notificada la sentencia y el instructivo aprobado en el plazo de seis meses.
- ii. Que la Defensoría del Pueblo, con el apoyo de organizaciones de sociedad civil que trabajan temas de movilidad humana, la Defensoría Pública y otros organismos técnicos, en el plazo de 6 meses de notificada la presente sentencia, elabore y presente un proyecto de ley reformativa a la Ley Orgánica de Movilidad Humana conforme lo dispuesto en el párrafo 145 *ut supra*. Una vez presentado el proyecto de ley, la Asamblea Nacional deberá tramitarlo y aprobarlo en el plazo máximo de 18 meses. La Defensoría del Pueblo deberá informar de forma trimestral sobre el cumplimiento de la presente medida.

4.2. Adecuación de espacios físicos

- iii. Que el Ministerio de Gobierno junto a la Defensoría del Pueblo, en el plazo de tres meses de notificada la sentencia, elaboren un informe sobre las condiciones actuales de las salas de inadmitidos o de inadmisión en los aeropuertos internacionales del país, e identifiquen las adecuaciones que deberían realizarse a dichos espacios físicos para que estos sean compatibles con los derechos a la libertad e integridad personal de las personas en las zonas de tránsito o internacionales, conforme lo dispuesto en el párrafo 149 *ut supra*. Las referidas instituciones deberán informar a esta Corte de forma documentada el cumplimiento de esta medida dentro del plazo señalado.
- iv. Que el Ministerio de Gobierno, una vez emitido el informe referido en el párrafo anterior, ponga en conocimiento dicho informe a las empresas concesionarias de los servicios aeroportuarios en el país así como a los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes, y coordine con ambos las acciones para adecuar los espacios físicos en los que se encuentran las personas inadmitidas a territorio nacional en las zonas de tránsito o internacionales en los aeropuertos internacionales del país conforme lo dispuesto en el párrafo 150 *ut supra*. El Ministerio de Gobierno deberá informar sobre el cumplimiento de la presente medida en el plazo máximo de seis meses contados desde la presentación del informe.

4.3. Capacitaciones

- v. Que el Ministerio de Gobierno a través de la Subsecretaría de Migración, en coordinación con la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública y de ser el caso con el apoyo de ACNUR, en el plazo de tres meses contados desde la notificación de la presente sentencia, elabore un plan de capacitaciones dirigidas a todas las y los funcionarios de la Dirección de Control Migratorio y de las Unidades de Control Migratorio del país, conforme lo dispuesto en el párrafo 151 *ut supra*. Las capacitaciones deberán ejecutarse durante el presente año y el Ministerio de Gobierno deberá informar de forma trimestral sobre el cumplimiento de la medida.
- vi. Que el Consejo de la Judicatura y la Defensoría Pública, en el plazo de tres meses contados desde la notificación de la presente sentencia, incluyan la presente sentencia así como las demás emitidas por esta Corte en movilidad humana, dentro de un programa específico de formación sobre los derechos de las personas en situación de movilidad humana y las garantías jurisdiccionales, de la Escuela de la Función Judicial y la Escuela Defensorial. Ambas instituciones, en el mismo término, deberán elaborar un plan de capacitaciones tanto a juezas y jueces con competencia en garantías jurisdiccionales como a defensores y defensoras públicas a nivel nacional, y ejecutar dichas capacitaciones durante el presente año. Ambas instituciones deberán informar de forma trimestral sobre el cumplimiento de esta medida.

4.4. Publicación y difusión de sentencia

- vii. Que el Ministerio de Gobierno, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública y el Consejo de la Judicatura efectúen una amplia y generalizada difusión del contenido de la presente sentencia a todas las y los funcionarios que presten sus servicios en los puertos y aeropuertos de ingreso y salida del país; al personal encargado del patrocinio de causas; a las y los defensores públicos; y a las juezas y jueces con competencia en garantías jurisdiccionales, respectivamente. Esta difusión deberá realizarse en el plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia y en el mismo plazo deberán informar a esta Corte de forma documentada sobre su cumplimiento.
- viii. Que el Ministerio de Gobierno, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública y el Consejo de la Judicatura publiquen el contenido de la presente decisión en sus sitios web institucionales durante tres meses consecutivos contados desde su notificación. Las referidas instituciones deberán informar a esta Corte de forma documentada el cumplimiento de esta medida dentro del plazo señalado.
- ix. La presente sentencia constituye por sí sola una forma de reparación.

155. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.02.02
18:39:09 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEIDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEIDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro.- 1214-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

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

Servicio Nacional de
Derechos Intelectuales

SENADI_2022_TI_2257
1 / 1

Dirección Nacional de Propiedad Industrial

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

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

PRODUCTOS O SERVICIOS QUE PROTEGE:

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

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

VENCIMIENTO: 24 de noviembre de 2031

TITULAR: CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DOMICILIO: José Tamayo E10 25

REPRESENTANTE: Salgado Pesantes Luis Hernán Bolívar

REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Quito, 4 de marzo de 2022

Documento firmado electrónicamente

Judith Viviana Hidrobo Sabando
EXPERTA PRINCIPAL EN SIGNOS DISTINTIVOS

ACC



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



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

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

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

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