EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

2-24-TI/24 En el Caso No. 2-24-TI Se dictamina que el "Acuerdo entre el Reino de los Países Bajos y la República del Ecuador sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia Aduanera" no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República y, consecuentemente, no requiere de aprobación legislativa previa a su ratificación 3

8-24-EE/24 En el Caso No. 8-24-EE Se declara la constitucionalidad de la medida de limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito ordenada en el Decreto Ejecutivo 351 de 08 de agosto de 2024 17

4-24-OP/24 En el Caso No. 4-24-OP Se niega la solicitud contenida en el escrito presentado el 5 de agosto de 2024 por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República No. 4-24-OP..... 27

28-18-IN/24 En el Caso No. 28-18-IN Se desestima la demanda de inconstitucionalidad de la causa No. 28-18-IN 33

58-21-IN/24 En el Caso No. 58-21-IN Se desestima la acción pública de constitucionalidad No. 58-21-IN 51

Año III - Nº 401 - 118 páginas
Quito, jueves 12 de septiembre de 2024

Págs.

66-21-IS/24 En el Caso No. 66-21-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 66-21-IS 87

46-23-IS/24 En el Caso No. 46-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 46-23-IS 101

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSA:

52-24-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Pablo Nicolás Rogel Robayo y otros 117

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 2-24-TI/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 18 de julio de 2024

CASO 2-24-TI

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

DICTAMEN 2-24-TI/24

Sobre la necesidad de aprobación legislativa previa del "Acuerdo entre el Reino de los Países Bajos y la República del Ecuador sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia Aduanera"

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el "Acuerdo entre el Reino de los Países Bajos y la República del Ecuador sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia Aduanera" no requiere aprobación legislativa previa a su ratificación.

1. Antecedentes

1. El 19 de octubre de 2023, el gobierno de la República del Ecuador suscribió el "Acuerdo entre el Reino de los Países Bajos y la República del Ecuador sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia Aduanera" ("**Acuerdo**").

2. El 16 de enero de 2024, Daniel Noboa Azín, en calidad de presidente de la República del Ecuador, puso el Acuerdo en conocimiento de este Organismo y solicitó la emisión del dictamen de control constitucional correspondiente.

3. La sustanciación de esta causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien mediante auto de 3 de julio de 2024 avocó conocimiento y requirió que la Presidencia de la República identifique y justifique documentadamente qué autoridades suscribieron el Acuerdo. En respuesta, mediante oficio de 9 de julio de 2024, la Presidencia de la República especificó que el Acuerdo "[…] fue suscrito en la ciudad de Quito. Ecuador, el 19 de octubre de 2023, por las siguientes autoridades: Ecuador: viceministro de Relaciones Exteriores, Embajador Carlos Larrea. Países Bajos: viceministra de Aduanas, señora Aukje De Vries".

2. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para emitir dictamen de control constitucional respecto a la necesidad de aprobación legislativa de los tratados internacionales,

previo a su ratificación por el presidente de la República, conforme el numeral 1 del artículo 438 y el artículo 419 de la Constitución, así como el literal d del numeral 3 del artículo 75, el numeral 1 del artículo 107, y el artículo 109 de la LOGJCC.

3. Planteamiento del problema jurídico

5. El primer momento de control constitucional de tratados internacionales tiene como finalidad constatar si el Acuerdo examinado está incurso en alguno de los escenarios que requieren aprobación legislativa previa; los cuales, están reconocidos en el artículo 419 de la Constitución. De modo que corresponde abordar el análisis desde el siguiente problema jurídico: ¿La ratificación del Acuerdo requiere aprobación legislativa previa?

4. Análisis

4.1. Resolución del problema jurídico

¿La ratificación del Acuerdo requiere aprobación legislativa previa?

6. El artículo 419 de la Constitución reconoce los siguientes escenarios para determinar que la ratificación de un tratado internacional requiere aprobación legislativa previa:

> [Cuando]
> 1. Se refieran a materia territorial o de límites.
> 2. Establezcan alianzas políticas o militares.
> 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
> 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
> 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
> 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
> 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
> 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

7. Sobre la base de lo expuesto, corresponde analizar el contenido del Acuerdo para determinar si incurre en alguno de estos escenarios, de modo que requiera de aprobación legislativa previa.

8. El Acuerdo se compone de 25 artículos y un anexo que "es parte integral de[l] Acuerdo".[1] Este instrumento inicia indicando que el Reino de los Países Bajos y la

[1] Acuerdo, artículo 17 numeral 4.

República del Ecuador ("**Ecuador**") suscriben el Acuerdo considerando, entre otras cuestiones, la importancia de "garantizar el cumplimiento adecuado por parte de sus administraciones aduaneras de las prohibiciones, restricciones y medidas de control con respecto a mercancías específicas".[2]

9. El artículo 1 [**Definiciones**] expone la forma en que deberán entenderse los conceptos detallados a lo largo del Acuerdo. Entre otros, define "administración aduanera […] para el Reino de los Países Bajos: la administración central responsable de la aplicación de la legislación aduanera; para la República del Ecuador: el Servicio Nacional de Aduanas [sic] del Ecuador"; "persona" como "cualquier persona física o jurídica"; "infracción aduanera" como "cualquier violación o intento de violación de la legislación aduanera"; "información" como "cualquier dato, procesado o analizado o no, y documentos, informes y otras comunicaciones en cualquier formato, incluidas copias electrónicas o certificadas o autenticadas de los mismos"; y, "datos personales" como "cualquier dato relativo a una persona física identificada o identificable".

10. El artículo 2 [**Alcance del Acuerdo**] refiere que las Partes contratantes se prestarán asistencia administrativa mutua para la "correcta aplicación de la legislación aduanera, la prevención, investigación y lucha contra las infracciones aduaneras y para garantizar la seguridad de la cadena de suministro del comercio internacional" ("**finalidad del Acuerdo**"). También indica que la asistencia prevista se proporcionará "de conformidad con sus disposiciones legales y administrativas y dentro de los límites de competencia de su administración aduanera y de los recursos disponibles". Asimismo, establece que el Acuerdo "no pretende tener un impacto en los acuerdos de asistencia legal mutua entre [las Partes]". Sobre este último punto, el Acuerdo indica que las Partes deberán estar a los instrumentos y arreglos aplicables a cada caso.

11. El artículo 3 [**Información para la aplicación y cumplimiento de la legislación aduanera**] se divide en dos numerales. El primero prescribe que la asistencia: i) se realizará previa solicitud o de oficio; y, que ii) las Partes se proporcionarán información que contribuya a garantizar la finalidad del Acuerdo. La información mencionada podría tener relación con: a) nuevas técnicas eficaces de aplicación de la ley; b) nuevas tendencias, medios o métodos para cometer infracciones aduaneras; c)

[2] El Acuerdo se divide en 13 capítulos y 1 anexo. El mismo se distribuye de la siguiente manera: capítulo 1 – definiciones [artículo 1], capítulo 2 – alcance del acuerdo [artículo 2], capítulo 3 – información [artículos 3 al 7], capítulo 4 – tipos especiales de asistencia [artículos 8 al 10], capítulo 5 – comunicación de solicitudes [artículo 11], capítulo 6 – Ejecución de solicitudes [artículos 12 al 15], capítulo 7 – uso, confidencialidad y protección de la información [artículos 16 al 17], capítulo 8 – excepciones [artículo 18], capítulo 9 – costos [artículo 19], capítulo 10 – implementación y aplicación del Acuerdo [artículo 20], capítulo 11 – aplicación territorial [artículo 21], capítulo 12 – solución de controversias [artículo 22], capítulo 13 – disposiciones finales [artículos 23 al 25].

mercancías que son objeto de infracciones y los métodos que se usan para su transporte y almacenamiento; d) personas de las que se sabe que han cometido una infracción aduanera o de quien se sospeche que pueda cometerla; y e) "cualquier otro dato que pueda ayudar a las administraciones aduaneras con la evaluación de riesgos con fines de control y facilitación".

12. El segundo numeral del artículo antedicho dispone que, "previa solicitud, la administración requerida facilitará a la administración requirente información relativa a los casos en que esta tenga motivos para dudar de la información que le haya facilitado el interesado en una cuestión relacionada con la aplicación de la legislación aduanera".

13. El artículo 4 [**Información relativa a infracciones aduaneras**] también se divide en dos numerales. En el primero se expone que, previa solicitud o de oficio, cualquiera de las administraciones aduaneras proporcionará información sobre "actividades, planificadas, en curso o completadas, que parezcan constituir una infracción aduanera en el territorio de la otra Parte contratante". El segundo numeral establece que, en los casos que puedan implicar daños sustanciales a cualquier "interés vital" de cualquiera de las Partes, las administraciones aduaneras "deberá[n], siempre que sea posible, facilitar dicha información por iniciativa propia y sin demora".

14. El artículo 5 [**Información relativa a la legalidad de la importación o exportación de mercancías**] prescribe que, previa petición, la Parte requerida proporcionará información sobre: a) si las mercancías importadas han observado la legislación y, si corresponde, el régimen aduanero bajo el que constan tales mercancías; y b) si las mercancías han sido exportadas legalmente.

15. El artículo 6 [**Transmisión automática de información**] dispone que "mediante acuerdo mutuo" y de conformidad con el artículo 20 del Acuerdo "podrán […] transmitirse entre sí cualquier información cubierta por este Acuerdo de forma automática". El artículo 20 del Acuerdo expone que, para su aplicación e implementación, las administraciones aduaneras decidirán sobre un Memorando de Entendimiento ("**Memorando**").

16. El artículo 7 [**Transmisión previa de información**] prescribe que, mediante acuerdo mutuo en el Memorando, las Partes podrán "transmitirse información específica entre sí antes de la llegada de mercancías al territorio de la otra Parte Contratante".

17. El artículo 8 [**Cooperación técnica**] regula la asistencia mutua "mediante la evaluación comparativa, el intercambio de conocimientos, experiencias y mejores prácticas en cuestiones como: (a) formación del personal; (b) procedimientos

aduaneros; (c) gestión de riesgos; (d) utilización de equipos técnicos para el control; (e) organización gerencial y administrativa".

18. El artículo 9 [**Vigilancia e información**] se divide en dos numerales. El primero prescribe que, previa solicitud, la Administración Requerida mantendrá la vigilancia y facilitará información sobre: mercancías en transporte o almacenamiento; medios de transporte; instalaciones que han sido utilizadas o "se sospecha que han sido utilizadas para cometer una infracción aduanera"; y sobre personas que "han cometido una infracción aduanera o que se sospecha que están a punto de cometer una infracción aduanera en el territorio de la Parte Requirente, en particular aquellas que entran y salen del territorio de la Parte Requerida". El segundo numeral dispone que tal información podrá ser entregada de oficio cuando una de las Partes tenga "motivos para creer que las actividades planificadas, en curso o completadas parecen constituir una infracción aduanera".

19. El artículo 10 [**Peritos y testigos**] prescribe que, previa solicitud, "la administración requerida podrá autorizar a funcionarios a comparecer ante un juzgado o tribunal en el territorio de la Parte Requirente como peritos o testigos en un asunto relacionado con la aplicación de la legislación aduanera".

20. El artículo 11 [**Comunicación de solicitudes**] indica que las solicitudes en virtud del Acuerdo deben realizarse, por escrito, verbal o electrónicamente, a la administración aduanera de la otra Parte Contratante. Se añade que la forma de contestación será por escrito o, previo acuerdo, de manera electrónica. Asimismo, en el caso de que una de las Partes sugiera la aplicación de determinada metodología, la otra Parte deberá cumplir tal solicitud "con sujeción a sus disposiciones legales y administrativas nacionales". Por último, se especifica que se remitirá documentación original cuando "las copias fueran insuficientes y se devolverá lo antes posible".

21. El artículo 12 [**Medios de obtención de información**] esgrime que, en el caso de que una de las Partes no cuente con la información requerida, ésta deberá: i) iniciar investigaciones para obtenerla o ii) en el caso de no ser competente, remitir la solicitud a la autoridad competente para iniciar las investigaciones con la finalidad de obtener la información.

22. El artículo 13 [**Presencia de funcionarios en el territorio de la otra Parte Contratante**] dispone que en el marco de la investigación de una infracción aduanera, previa autorización de la administración requerida y sujeto a sus condiciones, los funcionarios de la administración requirente podrán acudir al territorio del requerido para: a) examinar, en las oficinas de la administración requerida, documentos y otra información relativa a la infracción y recibir copias de los mismos; y b) en los casos

que la Parte requirente considere relevantes, podrán estar presentes en las investigaciones que la administración requerida realiza en su propio territorio. Para este último caso, el Acuerdo indica que los funcionarios tendrán únicamente función consultiva.

23. El artículo 14 [**Presencia de funcionarios de la Parte Contratante Requirente por invitación de la administración requerida**] dispone que, cuando se lleven a cabo medidas de asistencia, "la administración requerida podrá invitar a la participación de los funcionarios de la Parte Requirente sujeto a los términos y condiciones que este pueda especificar".

24. El artículo 15 [**Funcionarios visitantes**] se divide en dos numerales. El primero prescribe que, durante la visita de funcionarios de una Parte al territorio de la otra, podrán acreditar en todo momento su identidad y capacidad oficial. El segundo dispone que, durante la visita antedicha, los funcionarios "disfrutarán de la protección otorgada a los funcionarios de aduanas de la otra Parte Contratante en la medida prevista por sus disposiciones legales y administrativas, y serán responsables de cualquier delito que pudieran cometer".

25. El artículo 16 [**Uso de la información**] se divide en dos numerales. El primero expone que cualquier información recibida por las Partes "será utilizada únicamente por las administraciones aduaneras […] y únicamente con fines de asistencia administrativa en los términos establecidos en [el] Acuerdo". Por su parte, el segundo numeral refiere que, previa solicitud, la Parte que suministró la información podrá "autorizar su uso por otras autoridades o para otros fines, sujeto a los términos y condiciones que pueda especificar. Dicho uso deberá realizarse de conformidad con las disposiciones legales y administrativas de la Parte Contratante que pretenda utilizar la información".[3] Por último, el Acuerdo especifica que "el uso para otros fines" incluye su uso en investigaciones, procesamientos o procedimientos penales.

26. El artículo 17 [**Confidencialidad y Protección de la Información**] se divide en cuatro numerales. El primero dispone que la información entregada por una de las Partes a la otra será confidencial y tendrá la protección otorgada "al mismo tipo de información" según las disposiciones legales y administrativas de la Parte receptora de la misma. El segundo numeral añade que la protección de la información entregada también estará sujeta a las disposiciones legales o administrativas, sobre datos personales, de la Parte que la proporcionó.

[3] De conformidad con el artículo 18 del Acuerdo, la respuesta a estas solicitudes está sujeta a una serie de excepciones; dentro de las cuales se prevé la posibilidad de no autorizar la entrega de la información siempre que se expongan las razones de la negativa.

27. El tercer numeral indica que el intercambio de información no iniciará si antes no se han compartido mutuamente la legislación pertinente sobre datos personales; del mismo modo, se establece la obligación de informar las modificaciones de las que sea objeto la legislación referida. Por último, el cuarto numeral refiere que el intercambio de datos personales se realizará de conformidad con las disposiciones legales y administrativas de las Partes Contratantes y estará sujeto al anexo del Acuerdo ("**Anexo**"), el cual es Parte integrante del mismo. El Anexo mencionado está compuesto de 11 numerales que disponen lo siguiente:

27.1. Los datos personales proporcionados serán utilizados "únicamente para la finalidad indicada y con sujeción a las condiciones establecidas por la administración requerida".

27.2. Previa solicitud, la administración que reciba los datos personales informará a la Parte que los proporcionó sobre el uso que les dio y los resultados obtenidos.

27.3. La información únicamente se remitirá a las autoridades competentes de la Parte que requirió la información. La transmisión a otras autoridades sólo podrá darse con el permiso previo de la administración que proporcionó la misma.

27.4. Los datos proporcionados "se conservarán únicamente durante el tiempo necesario para lograr el propósito para el cual fueron proporcionados".

27.5. La administración solicitada garantizará que los datos personales hayan sido "recabados de forma lícita, leal y transparente, así como exactos, adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con la finalidad para la que se facilitan".

27.6. Cuando los datos resulten inexactos, deberá notificarse inmediatamente a la Parte que proporcionó la información. Estos serán borrados o rectificados por la Parte que los recibió.

27.7. Las administraciones aduaneras mantendrán un registro de los datos suministrados o receptados.

27.8. Las Partes tomarán las medidas de seguridad necesarias para garantizar la protección adecuada de los datos personales intercambiados, "incluida la protección contra el acceso, modificación o difusión no autorizados o ilegales".

27.9. Las Partes serán responsables, de conformidad con sus disposiciones legales y administrativas, del daño causado a una persona por el uso de datos personales

o cuando se haya proporcionado información inexacta o contraria al Acuerdo.

27.10. La persona física interesada, previa solicitud, será informada de los datos sobre ella y el uso que se hará de los mismos, con excepción de los casos en los que se busque salvaguardar el interés público. Caso contrario, "el derecho de acceso se regirá por las disposiciones legales y administrativas nacionales".

27.11. Las personas físicas podrán presentar una queja cuando consideren que el intercambio de datos personales que les concierne infringe el Acuerdo. Las administraciones aduaneras regularán este mecanismo a través del Memorando.

28. El artículo 18 [**Excepciones**] establece 5 excepciones a la entrega de información:

28.1. Por razones de soberanía, seguridad, orden público o cualquier otro interés nacional sustancial, comercial o profesional legítimo de la Parte Requerida. En este caso, la Parte Requerida puede rechazar la solicitud o proporcionar la información sujeta "a los términos y condiciones que pueda requerir".

28.2. Cuando la Parte Requirente solicite información que no pueda entregar si la misma también le es requerida, deberá indicarlo en su solicitud, quedando a criterio de la Parte requerida el cumplimiento de la solicitud.

28.3. La asistencia puede posponerse cuando la misma pudiese interferir con una investigación, enjuiciamiento o procedimiento en curso. Sin embargo, podrá proporcionarse asistencia, previo acuerdo, sujeta a las condiciones de la Parte Requerida.

28.4. Cuando el "esfuerzo necesario para cumplir una solicitud es claramente desproporcionado con respecto al beneficio percibido para la administración requirente".

28.5. Cuando la administración requerida deniegue o aplace la asistencia deberá informar de ello sin demora a la administración requirente, indicando las razones.

29. El artículo 19 [**Costos**] se divide en tres numerales. El primero regula la prohibición de renuncia "a toda reclamación de reembolso de los costes incurridos en la aplicación [del] Acuerdo". El numeral 2 dispone que los gastos de viáticos para peritos, testigos, traductores e intérpretes "que no sean empleados gubernamentales, serán sufragados por la Parte Requirente". Por su parte, el numeral 3 indica que, en los casos que implican gastos de naturaleza sustancial o extraordinaria, "las Partes se consultarán

para determinar los términos y condiciones bajo los cuales se ejecutará la solicitud, así como la manera en que se sufragarán los costos".

30. El artículo 20 [**Implementación y aplicación del Acuerdo**] dispone que las Partes "decidirán sobre un Memorando de Entendimiento, […] para facilitar la implementación y aplicación [del] Acuerdo". El artículo 21 [**Aplicación territorial**] especifica el territorio donde se aplicará el Acuerdo, siendo todo el territorio de la República del Ecuador y en el Reino de los Países Bajos.[4]

31. El artículo 22 [**Solución de controversias**] indica que las administraciones aduaneras resolverán sus controversias o dificultades, en lo que respecta a la interpretación y aplicación del Acuerdo, de mutuo acuerdo, en primera instancia, y vía diplomática cuando la primera opción no resuelva el conflicto. El artículo 23 [**Entrada en vigor**] dispone que el Acuerdo entrará en vigor el primer día del segundo mes después que las Partes hayan notificado con el cumplimiento de requisitos internos. Por su parte, el artículo 24 [**Revisión**] indica que, previa solicitud, las Partes se reunirán para revisar el Acuerdo.

32. El artículo 25 [**Duración y terminación**] se divide en dos numerales. El primero indica que la duración del Acuerdo es ilimitada, pero podrá terminarse previa notificación a la otra Parte, mediante canales diplomáticos. El segundo numeral refiere que la terminación surtirá efectos a los tres meses de la notificación de la otra Parte Contratante. Sin embargo, los procedimientos en cursos se completarán con las disposiciones del Acuerdo.

33. De la síntesis realizada, se desprende que el Acuerdo regula la transmisión e intercambio internacional de información -entre Ecuador y el Reino de los Países Bajos- para: i) garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera de las Partes y ii) conocer información sobre las personas o cualquier otro dato de actividades planificadas, en curso o completadas que constituyan o parezcan constituir infracciones aduaneras, en el marco de la lucha contra las mismas. También prescribe la comparecencia de funcionarios de una Parte en el territorio de la otra en calidad de peritos o testigos en asuntos relacionados con la aplicación de la legislación aduanera y reconoce la posibilidad de usar la información transmitida para otros fines como "su uso en investigaciones o procedimientos penales". Asimismo, esta transmisión e intercambio puede ser objeto de excepciones que habilitan a las Partes a rechazar la solicitud de entregar información.

[4] De este último, se especifica que el Acuerdo surtirá efectos en su territorio en Europa, las Islas de Bonaire, San Eustaquio y Saba; Aruba; Curazao; San Martín. También se menciona que el párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo solo se aplica al Reino de los Países Bajos en su territorio europeo en tanto es parte de la Unión Europea.

34. Con base en lo expuesto, las disposiciones del Acuerdo no se refieren a los numerales 1 al 3 ni 5 al 8 del artículo 419 de la Constitución, descritos en el párrafo 6 de este dictamen, debido a que no trata sobre materia territorial o límites; no establece alianzas políticas o militares; tampoco contiene el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley, sino que se circunscribe a la legislación vigente en el territorio de cada Parte contratante; tampoco compromete la política económica del Estado ni lo somete a acuerdos de integración y comercio; no atribuye competencias del orden jurídico interno a instancias internacionales o supranacionales y no compromete el patrimonio natural, el agua, la biodiversidad ni su patrimonio genético. En lo que respecta al numeral 4 del artículo *ibidem*, el desarrollo jurisprudencial ha precisado que la sola referencia que hace un tratado internacional a derechos y garantías no implica *per se* que requiera aprobación legislativa. Por el contrario, de conformidad con el dictamen 4-20-TI/20,[5] para incurrir en la causal señalada, las disposiciones del tratado deben implicar la **modificación** del régimen de derechos y garantías reconocido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.[6]

35. Toda vez que el Acuerdo se refiere a la transmisión e intercambio internacional de información, entre ella, datos personales, conviene enfatizar las disposiciones que la regulan. Esto, con la finalidad de determinar si tales regulaciones implican la modificación del régimen de derechos y garantías ecuatoriano. En general, el Acuerdo expresa que la asistencia deberá darse con la finalidad de garantizar su cumplimiento y "de conformidad con [las] disposiciones legales y administrativas y dentro de los límites de competencia de su administración aduanera y de los recursos disponibles". Es decir, la información objeto de la solicitud deberá regirse por la legislación nacional de cada Parte. Asimismo, aclara que la vigencia del Acuerdo no influye en otros acuerdos como los de asistencia legal mutua, pues para ellos deberá atenderse a sus disposiciones.

36. En lo que respecta a información relativa a infracciones aduaneras, el Acuerdo señala que esta deberá, "siempre que sea posible", entregarse por iniciativa y sin demora, cuando se vea inmerso algún "interés vital" de cualquiera de las Partes.[7] También deberá proporcionarse, previa solicitud, la información sobre personas que han cometido infracciones aduaneras o que se sospecha que puedan cometerlas. Asimismo, cuando una de las partes sugiere la aplicación de determinada metodología

[5] CCE, dictamen 4-20-TI/20, 23 de septiembre de 2020, párr. 14.
[6] CCE, dictámenes 10-23-TI/24, 11 de enero de 2024, párr. 11; 9-23-TI/24, 11 de enero de 2024, párr. 33; 7-23-TI/23, 12 de julio de 2023, párr. 17; 6-23-TI/23, 28 de junio de 2023, párr. 14; 3-23-TI/23, 14 de junio de 2023, párr. 15; 1-23-TI/23, 30 de marzo de 2023, párr. 12; 2-22-TI/22, 6 de abril de 2022, párr. 15; 7-21-TI/21, 01 de septiembre de 2021, párr. 11; 002-19-DTI-CC, caso 0010-18-TI, 26 de febrero de 2019, párr. 7.
[7] Artículo 4 del Acuerdo.

para la comunicación de información, esta deberá ser cumplida "con sujeción a las disposiciones legales y administrativas nacionales".

37. Respecto del uso de la información, el Acuerdo refiere que únicamente será utilizada con los fines expuestos en el mismo y en observancia a las condiciones establecidas, de existir aquellas. Sin perjuicio de ello, las Partes podrán autorizar su uso para otros fines; entre ellos, investigaciones, procesamientos o procedimientos penales. El Acuerdo analizado también prescribe la confidencialidad y protección de la información proporcionada. Tal protección, además de ser la otorgada por el ordenamiento jurídico nacional de donde se remite la información, será aquella reconocida en el ordenamiento jurídico de la Parte que la recibe, para el mismo tipo de información. Para ello, el Acuerdo exige que las Partes compartan mutuamente su legislación vigente sobre protección de datos personales.

38. Del mismo modo, previa solicitud, las Partes deberán indicar el uso y los resultados obtenidos gracias a la información proporcionada. Esta información estará registrada, será limitada a lo necesario, solo se conservará mientras se logre el propósito planteado y podrá eliminarse o rectificarse cuando se verifique su inexactitud. Por último, reconoce que, previa solicitud, la personas cuyos datos fueron transferidos o comunicados será informada de cuáles son y su uso; también prevé que el acceso se regirá por la legislación nacional cuando no se pueda acceder a la misma.

39. Finalmente, el Acuerdo prescribe excepciones a la entrega de la información; ya sea por cualquier interés nacional sustancial, por no poder entregar dicha información y cuando el esfuerzo para su entrega sea desproporcionado frente al beneficio percibido para la administración que requiere la información.

40. Con base en lo mencionado, debe observarse que el artículo 66 numeral 19 de la Constitución reconoce:

> [e]l derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.

41. También, Ecuador cuenta con la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales cuya finalidad es "garantizar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales, que incluye el acceso y decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección".[8] Esta ley también regula la

[8] Artículo 1.

transferencia y comunicación internacional de datos personales.[9]

42. En este punto, es relevante considerar que el Acuerdo: i) se ejecuta con observancia al ordenamiento jurídico del Estado que transmite o comunica la información; ii) garantiza la protección a dichos datos con base en la legislación nacional y con base en las mismas garantías que blindan dicha información en el territorio de la Parte receptora de la información; iii) habilita la posibilidad de rechazar las solicitudes de información con base en las excepciones expuestas –es decir, proporcionar la información no constituye siempre una obligación–; y iv) requiere un Memorando de Entendimiento para "facilitar la implementación y aplicación" del Acuerdo.[10] Todo lo mencionado, aunado a que la legislación interna ha previsto los escenarios en los que está autorizada la transferencia internacional de datos personales, permiten entrever que el Acuerdo examinado no implica una modificación del régimen de derechos y garantías según lo desarrollado en el dictamen 4-20-TI/20.[11]

43. Del análisis desarrollado se evidencia que el Acuerdo no altera el régimen de derechos y garantías constitucionales vigente en el ordenamiento jurídico nacional, toda vez que su ejecución y cumplimiento está conminado a observarlo. De modo que el instrumento internacional analizado no configura alguna de las causales previstas en el artículo 419 de la Constitución y, consecuentemente, *no* requiere aprobación legislativa previa a su ratificación.

5. Dictamen

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. **Dictaminar** que el "Acuerdo entre el Reino de los Países Bajos y la República del Ecuador sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia Aduanera" no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la

[9] Ver, Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, "Art. 60. Casos excepcionales de transferencias o comunicaciones internacionales. - Sin perjuicio de lo establecido en los artículos precedentes se podrá realizar transferencias o comunicaciones internacionales de datos personales, en los siguientes casos: 1. Cuando los datos personales sean requeridos para el cumplimiento de competencias institucionales, de conformidad con la normativa aplicable; […] 5. Cuando la transferencia sea necesaria por razones de interés público; […] 7. Cuando la transferencia internacional sea necesaria para la cooperación dentro de la investigación de infracciones 8. Cuando la transferencia internacional es necesaria para el cumplimiento de compromisos adquiridos en procesos de cooperación internacional entre Estados; […]".

[10] Es pertinente considerar que, en el caso de suscribirse, el Memorando de Entendimiento también será objeto de control por parte de este Organismo, de conformidad con los artículos 107 y siguientes de la LOGJCC.

[11] CCE, dictamen 4-20-TI/20, 23 de septiembre de 2020, párr. 14.

Constitución de la República y, consecuentemente, no requiere de aprobación legislativa previa a su ratificación.

2. **Devolver** el "Acuerdo entre el Reino de los Países Bajos y la República del Ecuador sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia Aduanera" a la Presidencia de la República del Ecuador, para que continúe con el trámite correspondiente.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios y de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

224TI-7023e

Caso Nro. 2-24-TI

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves un de agosto de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 8-24-EE/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 22 de agosto de 2024

CASO 8-24-EE

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

DICTAMEN 8-24-EE/24

Resumen: En este dictamen la Corte Constitucional ejerce el control constitucional de la medida de limitación al derecho a la libertad de tránsito focalizada en ciertos cantones de las provincias del Guayas, Los Ríos, Azuay y Orellana, establecida mediante decreto ejecutivo 351 de 08 de agosto de 2024. Una vez realizado el análisis se declara su constitucionalidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 2 de julio de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 318, mediante el cual declaró estado de excepción en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay. La Corte Constitucional fue notificada de esta declaratoria al día siguiente, mediante oficio T.291-SGJ-24-0279.

2. Mediante dictamen 7-24-EE/24, de 01 de agosto de 2024, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción, únicamente por la causal de grave conmoción interna, así como de las medidas adoptadas en dicho Decreto.

3. El 08 de agosto de 2024, el presidente constitucional de la República del Ecuador emitió el decreto 351, en el cual incorporó un artículo al Decreto Ejecutivo 318, de 02 de julio de 2024. Este decreto fue notificado a la Corte Constitucional mediante oficio T. 291-SGJ-24-0312, de 08 de agosto de 2024.

4. El 08 de agosto de 2024, el señor Daniel Noboa Azín, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, remitió a la Corte Constitucional copias certificadas del Decreto Ejecutivo 351, de 08 de agosto de 2024.

5. De conformidad con el sorteo electrónico, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien en providencia de 14 de agosto de 2024, notificada el mismo día, avocó conocimiento y dispuso que la

Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones conforme lo prevé el artículo 166 de la Constitución de la República.[1]

6. El 15 de agosto de 2024, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República ingresó un escrito donde adjuntó la constancia de las notificaciones a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional, Organización de los Estados Americanos y Organización de las Naciones Unidas.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la constitucionalidad del decreto de estado de excepción y de sus medidas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c), y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**).

3. Contenido de la medida

8. En el dictamen de mayoría 7-24-EE/24, este Organismo ya se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 318.[2] Ahora le corresponde a esta Corte Constitucional realizar el control formal y material de la incorporación del artículo previsto en el Decreto Ejecutivo 351.

9. El artículo 1 del Decreto Ejecutivo 351 determina lo siguiente:

> Artículo 1.- Agréguese a continuación del artículo 7 del Decreto Ejecutivo Nro. 318 de 02 de julio de 2024, el siguiente:
>
> "Articulo 8.- Disponer la restricción de la libertad de tránsito, todos los días, desde las 22h00, hasta las 05h00, en los siguientes cantones y/o parroquias:

PROVINCIA	CANTÓN/PARROQUIA
Azuay	Cantón Camilo Ponce Enríquez
Guayas	Cantón Durán

[1] La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que la causa tiene relación con las causas 1-24-EE; 2-24-EE; 3-24-EE; 5-24-EE; 6-24-EE; 7-24-EE y 8-21-EE.

[2] CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024. Determinó lo siguiente:
Dictaminar la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción decretado en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay durante 60 días contados a partir del 2 de julio de 2024 exclusivamente respecto de la causal de grave conmoción interna, y declarar la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno invocada por el presidente de la República para fundamentar esta declaratoria.

Guayas	Cantón Balao
Guayas	Parroquia Tenguel
Los Ríos	Cantón Babahoyo
Los Ríos	Cantón Buena Fe
Los Ríos	Cantón Quevedo
Los Ríos	Cantón Pueblo Viejo
Los Ríos	Cantón Vinces
Los Ríos	Cantón Valencia
Los Ríos	Cantón Ventanas
Los Ríos	Cantón Mocache
Los Ríos	Cantón Urdaneta
Los Ríos	Cantón Baba
Los Ríos	Cantón Palenque
Los Ríos	Cantón Quinsaloma
Los Ríos	Cantón Montalvo
Orellana	Cantón La Joya De Los Sachas
Orellana	Cantón Puerto Francisco de Orellana
Orellana	Cantón Loreto

Las personas que circulen durante el horario temporal de restricción, serán puestas a órdenes de las autoridades competentes.

Se exceptúan de la restricción a la libertad de tránsito, los siguientes:

1.- Servicios de salud de la red de salud pública integral y de la red privada complementaria;

2.- Seguridad y fuerza pública, seguridad privada complementaria, los servicios de gestión de riesgos y servicios de atención de emergencias;

3.- Servicios de emergencia vial;

4.- Los servidores públicos de la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior (sic), Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, Asamblea Nacional y cuerpo diplomático acreditado en el país;

5.- Servidores públicos y/o personal de contratistas de entidades públicas, que acrediten que deben desplazarse para asegurar la continuidad de los servicios públicos o el cumplimiento de sus funciones;

6.- Personas que formen parte de una cadena logística, incluido el sector exportador, quienes deberán demostrar que pertenecen a una empresa cuyo giro ordinario de negocio requiere el transporte de carga y, de ser el caso, la licitud de la carga que transportan; de

igual manera, empresas cuyas plantas o facilidades de producción operen durante la noche o en turnos rotativos y sus empleados, debiendo acreditar tal calidad con el carnet o identificación de su empleador;

7.- Prestadores de servicios de transporte, logística aeroportuaria y Transporte Público;
8.- Personas que deban trasladarse desde y hacia aeropuertos por vuelos programados dentro del horario de restricción de la libertad de tránsito;

9.- Abogados, siempre que acrediten la necesidad de acudir a una diligencia judicial, funcionarios de la Corte Constitucional y, servidores públicos de la Función Judicial;

10.- Trabajadores de medios de comunicación social, siempre que acrediten la necesidad;

11.- Trabajadores de los sectores estratégicos y servicios públicos definidos como tales en la Constitución, que son: la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioelóctrico, el agua, la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones (como servicio público), vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley; y,

12.- Personas que en el ejercicio de sus actividades económicas abastezcan una cadena productiva.

Las personas que se encuentren inmersas en estas excepciones deberán acreditarlo documentadamente.

La Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y/o los agentes de control de tránsito están facultados para exigir la documentación que acredite encontrarse en una actividad exceptuada a toda persona que circule en el horario de toque de queda.[3]

El Ministerio de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, en coordinación con las instituciones pertinentes, podrá disponer las medidas que considere oportunas para el desarrollo de las actividades laborables y académicas, que fueren del caso".

4. Control de constitucionalidad de la medida

4.1. Control formal de la medida

10. El artículo 122 de la LOGJCC, obliga a la Corte a verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan, al menos, con lo siguiente: (i) que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que

[3] COESCOP, artículo 257:
Entidades Complementarias de Seguridad de la Función Ejecutiva.- Las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva son el Cuerpo de Vigilancia Aduanera, **el Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador** y el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria reguladas por el presente Libro y demás normativa vigente. [Énfasis agregado]

establece el sistema jurídico; y, (ii) que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

11. Respecto del *primer requisito,* se verifica que la medida ha sido dispuesta mediante decreto ejecutivo, debidamente emitido por el presidente de la República. Por lo tanto, se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 122, numeral 1, de la LOGJCC.

12. Sobre el *segundo requisito,* en primer lugar, se constata que la medida consiste en la *limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito* en determinados cantones y parroquia. Esta medida se encuentra autorizada en el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en el contexto del estado de excepción y como competencia exclusiva del presidente de la República, por lo que cumple el criterio de competencia material.

13. En cuanto a la espacialidad, se verifica que esta medida se aplicará en 19 cantones y 1 parroquia dentro de 4 provincias del territorio ecuatoriano, de modo que la medida ordenada guarda coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución, por lo que cumple el criterio de competencia espacial. Así mismo, se verifica que el dictamen 7-24-EE/24 esta Corte ya se pronunció sobre el cumplimiento de la espacialidad respecto de estas provincias, es decir, Guayas, Los Ríos, Orellana y Azuay.[4]

14. Al incorporar esta medida en el Decreto Ejecutivo 318, la vigencia temporal resulta la misma que la dispuesta en el referido decreto, esto es, durante 60 días que rige el estado de excepción. El criterio de temporalidad ya fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, en el dictamen 7-24-EE/24.[5]

15. En virtud de los argumentos expuestos, se cumple con el requisito de forma contemplado en el artículo 122, numeral 2, de la LOGJCC.

4.2. Control material de la medida

16. El artículo 123 de la LOGJCC dispone que la Corte Constitucional debe verificar que la medida adoptada con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumpla con requisitos sustantivos.[6] A continuación, se efectuará el control material respecto

[4] *Ibíd.*, párr. 118.
[5] *Ibíd.*, párr. 119.
[6] LOGJCC, artículo 123. Las medidas deben cumplir los siguientes requisitos:
1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo;
2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria;

de la medida dispuesta en el decreto ejecutivo, de modo que realizará un examen de proporcionalidad, con la finalidad de determinar si la incorporación de la medida de limitación focalizada a la libertad de tránsito ordenada en el decreto ejecutivo 351 es compatible con la Constitución; verificará: (i) si existe un fin constitucionalmente protegido, (ii) si la medida es idónea para el fin constitucional, (iii) si es necesaria y (iv) si es estrictamente proporcional.

17. A criterio de esta Corte, en el marco del estado de excepción vigente, la limitación a la libertad de tránsito persigue un *fin constitucionalmente válido* debido a que pretende precautelar la paz, el orden público y la integridad de los habitantes en las zonas donde se aplica la medida. Así mismo, pretende evitar la comisión de infracciones y formas de violencia en horarios nocturnos identificados como de alta peligrosidad,[7] de conformidad con la protección de la seguridad humana garantizada en el artículo 393 de la Constitución.[8]

18. De la información remitida por la presidencia de la República consta que en las provincias referidas se concentra la mayor cantidad de homicidios intencionales a nivel nacional y que la mayor parte de delitos ocurren entre las 22h00 y 05h00, lo cual es contrastado con los llamados que se realizan al ECU 911.[9]

19. La medida resulta *idónea* ya que conduce a la finalidad protegida constitucionalmente, a través de la reducción de las actividades, gestiones y movimientos de los pobladores de dichas zonas a altas horas de la noche y la madrugada, siendo este lapso en los que los acontecimientos delictivos "suelen encontrarse más activos".[10]

---

3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas;
4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria;
5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías;
6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y,
7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.

[7] Informe confidencial PN-DAI-EII-2024-324-INF de 08 de agosto de 2024 elaborado por la Dirección Nacional de Análisis de la Información de la Policía Nacional del Ecuador, referido en los considerandos del decreto ejecutivo 351: "en los cantones analizados la mayor parte de homicidios ocurren entre las 22h00 y las 05h00".

[8] CRE, artículo 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

[9] Informe confidencial PN-DAI-EII-2024-324-INF de 08 de agosto de 2024 elaborado por la Dirección Nacional de Análisis de la Información de la Policía Nacional del Ecuador.

[10] CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 113; dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 114.

20. Así mismo, la medida resulta *necesaria* ya que es la menos lesiva para alcanzar el fin perseguido. Su necesidad se fundamenta en que impediría que los ciudadanos de los segmentos y zonas establecidos, limitados de su libertad de tránsito, se expongan a ser víctimas directas o indirectas del cometimiento de delitos y solo transiten cuando sea estrictamente necesario, conforme lo prevé la propia medida. Adicionalmente, se evidencia que es una medida estratégica que permitiría un mayor control por parte de las autoridades en los incidentes que ocurran en el horario establecido y que tampoco impide, de manera general, el desarrollo normal de la vida de los ciudadanos, así como el ejercicio de sus derechos constitucionales.

21. Finalmente, la medida es *proporcional*, debido a que la limitación está focalizada por cantones y parroquias, en un rango horario específico; es una medida ajustada a garantizar la seguridad, la integridad personal y el orden público. Por lo que, la medida es proporcional, siempre que se respeten los objetivos constitucionalmente establecidos y se protejan los derechos de la ciudadanía, permitiendo así un equilibrio entre la limitación establecida por la medida y la protección de sus derechos en su integralidad.

22. Si bien al análisis de constitucionalidad debe realizarse en cada caso concreto, este Organismo, en múltiples dictámenes ya ha manifestado que la "*restricción* [limitación]"[11] focalizada del derecho libertad de tránsito cumple con los criterios previamente establecidos en el contexto de altos índices de violencia.[12]

---

[11] CCE, dictamen 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párrs. 45, 70 al 72, se determinó lo siguiente:
[...] 45. La restricción de la libertad de tránsito, en los términos y horarios establecidos en el Decreto, se justifica para controlar y enfrentar la propagación de la COVID-19, garantizar el derecho a la salud de todas las personas y precautelar que el sistema de salud no sea sobrepasado. Por las mismas consideraciones se considera justificado el toque de queda establecido en el Decreto [...] 70. La Presidencia de la República a lo largo de todo el Decreto utiliza indistintamente suspensión y limitación de derechos. La suspensión de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho; en la suspensión se imposibilita el ejercicio de derechos. La limitación de derechos, en cambio, reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio pero no se impide el ejercicio de derechos. La Constitución, en otros artículos, utiliza la palabra "restringir", que es una limitación severa al ejercicio de derechos. En cualquier caso, lo que se afecta es el ejercicio de los derechos, pero nunca la titularidad de los derechos. 71. El Decreto dispone medidas que suspenden y que limitan derechos. Las medidas que establecen el confinamiento y el toque de queda suspenden las libertades de tránsito y de reunión [...] 72. La falta de precisión en el uso de los términos en el Decreto no afecta la validez de las medidas y deberán entenderse conforme el presente dictamen [...]

[12] Véase los dictámenes:
5-19-EE/19B, 16 de octubre de 2019; párrs. 21 y 22:
[...] 21. Por otra parte, en referencia a la proporcionalidad de la medida, es preciso indicar que durante los días 10, 11 y 12 de octubre de 2019 se generó un recrudecimiento de las protestas y el aumento del nivel de violencia, así como actos de vandalismo en diferentes ciudades del país. 22. De tal modo que esta Corte considera que la intervención al derecho al libre tránsito y movilidad pasó de ser magnitud media a alta; sin embargo, a la luz de los hechos suscitados, la limitación es proporcional con la satisfacción que se obtendrá".
1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párrs. 113 y 115:

23. Por lo tanto, la Corte Constitucional concluye que la medida analizada es adecuada ante los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción. Por tanto, la limitación a la libertad de tránsito se encuentra justificada de forma objetiva y razonable, por lo que la misma es constitucional.

24. Por último, esta Corte advierte a las autoridades encargadas de aplicar la medida de limitación focalizada de la libertad de tránsito, que deben hacerlo en el marco de respeto a los derechos y garantías de la población establecidas en el texto constitucional. Además, se recuerda que todas las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción (art. 166 CRE).

5. Decisión

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

1. **Declarar** la constitucionalidad de la medida de limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito ordenada en el Decreto Ejecutivo 351 de 08 de agosto de 2024.

2. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[...] 113. Su necesidad se desprende del hecho de que los mecanismos establecidos en el régimen ordinario han sido desbordados frente al aumento exponencial de hechos delictivos en Esmeraldas. [...] 115. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la medida analizada está justificada y es adecuada para su fin legítimo ante los hechos que motivaron la presente declaratoria de estado de excepción. Por tanto, la restricción a la libertad de tránsito es constitucional".
3-24-EE/24, 04 de abril de 2024, párrs. 18.3 y 19:
[...] 18.3. La reforma de la medida de limitación a la libertad de tránsito es una disposición estratégica para prevenir delitos y proteger a la población "conforme a la variación de la criminalidad y violencia en los distritos priorizados" [...] 19. Por las consideraciones expuestas, este Organismo concluye que la reforma de la medida que limita la libertad de tránsito es proporcional y compatible con la Constitución.

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

824EE-71446

Caso Nro. 8-24-EE

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 4-24-OP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 22 de agosto de 2024

CASO 4-24-OP

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

DICTAMEN 4-24-OP/24

Resumen: La Corte Constitucional niega la solicitud presentada por la Presidencia de la República a este Organismo de conocer de oficio la objeción parcial de inconstitucionalidad respecto de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos, pues se trata de una norma que ya forma parte del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, no es susceptible de control preventivo de constitucionalidad.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 20 de junio de 2024, la Asamblea Nacional aprobó el "Proyecto de Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos".

2. El 24 de junio de 2024, mediante oficio AN-KKHF-2024-0034-O, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República el "Proyecto de Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos" (**"proyecto de Ley"**), aprobado en segundo debate, para recabar la respectiva sanción u objeción presidencial. [1]

3. El 25 de julio de 2024, mediante oficio T.280.SGJ-24-0305, el presidente de la República, presentó una objeción parcial por razones de inconstitucionalidad al artículo 20 y a la disposición general cuarta del proyecto de Ley.

4. El 29 de julio de 2024, mediante oficio AN-SG-2024-0460-O, el secretario general de la Asamblea Nacional remitió al Registro Oficial la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros

[1] A fojas 3 del expediente 4-24-OP, dentro de la documentación anexada por la Presidencia de la República se hace constar el siguiente correo electrónico.
De: "Secretaria General" <secretaria@asambleanacional.gob.ec>
Para: "gestión documental" <gdocumental@presidencia.gob.ec>
Enviados: Lunes, 24 de Junio 2024 21:25:08
Asunto: Remisión PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y COMBATE DEL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS Y DE LA FINANCIACIÓN DE OTROS DELITOS.

Delitos, con la correspondiente razón de promulgación y la certificación para su publicación. En el oficio en mención se hizo constar lo que sigue: "El plazo para remitir la sanción u objeción presidencial feneció el 24 de julio de 2024 […] dentro del plazo establecido […] no se ha presentado objeción alguna por parte del Presidente de la República".

5. La Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos fue publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 610 de 29 de julio de 2024.

6. Mediante escrito presentado el 5 de agosto de 2024, la abogada Mishel Mancheno Dávila, secretaria jurídica de la Presidencia de la República, expuso que "Ante la presentación de una objeción por inconstitucionalidad […] correspondía a la Asamblea Nacional […] remitir a la Corte Constitucional […] por el contrario se ha limitado a desconocer arbitrariamente la facultad del Ejecutivo procediendo al envío al Registro Oficial"; y, enfatizó que "el plazo previsto […] empezó a contabilizar a partir de la fecha de recepción y concluyó el 25 de julio de 2024", solicitó que este Organismo "conozca de oficio los argumentos antes expuestos de la objeción".[2]

7. El 5 de agosto de 2024, de conformidad con el sorteo realizado por el sistema automatizado de la Corte Constitucional, el conocimiento de la solicitud **4-24-OP** correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

8. El 6 de agosto de 2024, la secretaria general de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra causa con identidad de objeto y acción. El expediente fue remitido al despacho constitucional de la jueza Carmen Corral Ponce, el 8 de agosto de 2024.

---

[2] Al escrito de 5 de agosto de 2024 se anexó la siguiente documentación: 1) Oficio AN-KKHF-2024-0034-O, de 24 de junio de 2024, suscrito por el Msc. Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, remitiendo a la Presidencia de la República, el "Proyecto de Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos"; 2) Impresiones de correos electrónicos cruzados entre la Secretaría General de la Asamblea Nacional y la Dirección de Gestión Documental de la Presidencia de la República por medio de los cuáles se remitió el "Proyecto de Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos"; 3) Oficio T.280-SGJ-24-0305, de 25 de julio de 2024, suscrito por el señor Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República, remitiendo a la Asamblea Nacional, la objeción presidencial al "Proyecto de Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos"; 4) Oficio AN-SG-2024-0460-O, de 29 de julio de 2024, suscrito por el Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo, Secretario General de la Asamblea Nacional, solicitando la publicación en el Registro Oficial de la "Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos"; y, 5) Memorando PR-DGDA-2024-0207-M, de 29 de julio de 2024, suscrito por la Ing. Mónica Vanessa Iñaguazo Velepucha, Directora de Gestión Documental y Archivo de la Presidencia de la República, el cual contiene la respuesta a la certificación del oficio AN-KKHF-2024-0034-O.

9. El 14 de agosto de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento, dejando constancia de lo siguiente:

> En virtud del sorteo electrónico de 05 de agosto de 2024 y de conformidad con el artículo 30 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, AVOCO conocimiento de la solicitud signada con el número 4-24-OP. […] En lo principal, se DISPONE lo siguiente: i) Notificar con el contenido de esta providencia a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado, dentro de la solicitud signada con el número 4-24-OP, cuyas actuaciones se publicarán en la ficha del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional ("SACC") [...].

2. Consideraciones previas

10. Conforme lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 75 de la LOGJCC, este Organismo es competente para resolver las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidencia de la República durante el proceso de formación de las leyes (control de constitucionalidad preventivo o *ex ante*).[3] En tanto que, el control de constitucionalidad posterior de normas (*ex post*) se lo ejerce cuando las disposiciones ya se han incorporado al ordenamiento jurídico y es necesario examinar su compatibilidad con la Constitución.

11. Este Organismo ha resaltado que en el marco del control *ex ante* "no le compete pronunciarse sobre normas que ya fueron promulgadas […] pues para estas normas existen acciones constitucionales distintas de control *ex-post*".[4]

12. En el presente caso, se verifica que no es posible para esta Corte ejercer un control previo de constitucionalidad sobre el artículo 20 y la disposición general cuarta del proyecto de Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos, pues el procedimiento de formación de la ley ha concluido con su publicación en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 610, de 29 de julio de 2024, por lo que ya forma parte del ordenamiento jurídico.

13. Por este motivo, el escrito ingresado por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República a este Organismo el 5 de agosto de 2024, es decir, cuando la mencionada ley ya se había publicado en el Registro Oficial, no permite a esta Corte realizar el control de oficio de una objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad. Si existiesen vicios suscitados en el procedimiento de formación de la norma, la vía para acusarlos es el control posterior mediante una acción pública de inconstitucionalidad.[5]

---

[3] LOGJCC, artículo 75 numeral 2.
[4] CCE, dictamen 3-22-OP/22, 03 de octubre de 2022, párr.132.
[5] CRE, artículo 436 numeral 2.

14. Este Organismo estima necesario insistir que no es posible superponer el control preventivo y control posterior en el marco del control abstracto de constitucionalidad, pues aquello es improcedente.[6]

3. 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. **Negar** la solicitud contenida en el escrito presentado el 5 de agosto de 2024 por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República 4-24-OP.

2. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[6] CCE, dictamen 3-22-OP/22, 03 de octubre de 2022, párr.132, dictamen 3-24-OP, 08 de agosto de 2024, párr 24.

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

424OP-71443

Caso Nro. 4-24-OP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 28-18-IN/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 18 de julio de 2024

CASO 28-18-IN

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

SENTENCIA 28-18-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 38 numeral 8 y 45 del Código Orgánico del Ambiente al evidenciar que las mismas no restringen el derecho a la libre determinación y aislamiento voluntario de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario.

Contenido

1. Antecedentes procesales
2. Competencia
3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda
4. Argumentos de los sujetos procesales
4.1. Argumentos de la accionante
4.2. Argumentos de la Presidencia de la República
4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado
4.4. Argumentos de la Asamblea Nacional
5. Análisis constitucional
5.1. Planteamiento de los problemas jurídicos
¿Los artículos 38 numeral 8 y 45 del COAM vulneran el derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a la libre determinación, al no excluirlos del manejo de los subsistemas de áreas protegidas y al no definir la zona intangible?
6. Decisión

1. Antecedentes procesales

1. El 13 de junio de 2018, Mónica Elizabeth Ribadeneira Sarmiento ("**accionante**") presentó una acción de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 38 numeral 8 y 45 del Código Orgánico de Ambiente ("**COAM**"), publicado en el Suplemento del Registro Oficial 983 de 12 de abril de 2017 y con vigencia desde el 12 de abril de 2018.

2. El 27 de marzo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional[1] admitió a trámite la causa 28-18-IN y dispuso a la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado, que en el término de 15 días, intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas.[2] Cabe señalar que en la demanda la accionante solicitó la suspensión de las normas impugnadas, sin embargo, esta petición no fue atendida en su momento.

3. El 23 de abril de 2019, la Presidencia de la República presentó su contestación a la demanda planteada.

4. El 26 de abril de 2019, la Procuraduría General del Estado presentó su contestación a la demanda planteada.

5. El 19 de febrero de 2020, la Asamblea Nacional presentó su contestación a la demanda planteada.

6. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes.[3]

7. El 18 de julio de 2022, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.[4]

8. El 9 de febrero de 2024 se desarrolló una audiencia dentro de la causa a la que compareció la accionante, la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado.

2. Competencia

9. De conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, los artículos 74 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") y el artículo 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Corte Constitucional es competente para conocer, resolver y pronunciarse sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad.

[1] El Tribunal de Sala de Admisión se conformó con los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
[2] La sustanciación de la causa le correspondió al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
[3] El 10 de febrero de 2022, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
[4] Foja 99 del expediente constitucional.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

10. La accionante alega la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 38 numeral 8 y 45 del COAM. Dichas normas señalan:

> **Artículo 38 numeral 8**
>
> Las áreas naturales incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cumplirán con los siguientes objetivos: […] 8. Respetar, promover y mantener las manifestaciones culturales, el conocimiento tradicional, colectivo y saber ancestral de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades e integrarlas al manejo de las áreas protegidas;
>
> **Artículo 45**
>
> El subsistema comunitario se compone de las áreas protegidas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que la Autoridad Ambiental Nacional haya declarado como tales, las cuales se incorporarán al presente subsistema.
>
> La Autoridad Ambiental Nacional determinará los criterios para la solicitud de declaratoria de un área como protegida por parte de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
>
> La administración de las actividades contempladas en el plan de manejo de cada área protegida le corresponde a la comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad en el marco de dicho plan. La Autoridad Ambiental Nacional determinará los mecanismos para dicha administración y acompañará en la elaboración de los planes de manejo.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la accionante

11. La accionante sostiene que los artículos 38 numeral 8 y 45 del COAM son contrarios a lo dispuesto en el artículo 57 numeral 1 e incisos antepenúltimo y penúltimo de la Constitución de la República.[5] Adicionalmente, indica que la norma impugnada transgrede lo dispuesto en los artículos 10, 11 numeral 7, 38 y 59 de la Constitución. Los argumentos de la accionante, que se exponen a continuación provienen tanto de la demanda como de la audiencia realizada el 9 de febrero de 2024.

[5] Constitución, artículo 57 "Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social. […]. Los territorios de los PIAV son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley".

12. Sobre la alegada transgresión de lo dispuesto en el artículo 57 numeral 1 e incisos antepenúltimo y penúltimo de la Constitución, la accionante sostiene que la disposición contenida en el artículo 38 numeral 8 del COAM desconoce la existencia de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario ("**PIAV**") y su área de protección.

13. Manifiesta que los derechos de los PIAV se encuentran reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ("**Convenio 169 de la OIT**"). En la misma línea, sostiene que el artículo 6 de dicho Convenio reconoce que, para cumplir con la garantía de consulta, a los PIAV los representa las organizaciones indígenas que han asumido su protección y defensa, garantizando así el derecho a la libre determinación de los pueblos. Señala que la libre determinación comprende el derecho a vivir en aislamiento y decidir los grados de interrelación que desean tener con el resto de la sociedad.

14. Alega que un elemento esencial de los derechos de los PIAV es el derecho a su territorio. Sostiene que este derecho se encuentra contenido en los artículos 13 a 19 del Convenio 169 de la OIT.[6]

[6] Convenio 169 de la OIT, artículo 13 1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera"; artículo 14 "1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados"; artículo 15 "1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades"; artículo 16 "1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando

15. Afirma que el COAM no define el concepto de "área intangible"; no reconoce una medida específica para respetar el aislamiento voluntario de pueblos; y, dispone expresamente el contacto con los PIAV al establecer que se los debe integrar al manejo de las áreas protegidas.

16. Adicionalmente, afirma que el sistema de *áreas protegidas* tiene un enfoque ambiental mientras que el *área intangible* corresponde a un territorio en el que los PIAV habitan y que tiene como objetivo garantizar su aislamiento. Esta distinción, según la accionante, es importante ya que permite evidenciar que el sistema reconocido en el COAM no mantiene un enfoque en el que se considere a los PIAV.

17. Puntualiza que "la aplicación del Art. 38 numeral 8 del [COAM] requeriría no solo contactar a un pueblo cuya característica principal garantizada por la Constitucional (sic) es precisamente no tener contacto, a lo cual hay que agregar que para contactarle (que como ya se expresó es inconstitucional) se requeriría invadir su territorio". Desde esta perspectiva, advierte que, cuando el artículo 38 numeral 8 del COAM determina que para la integración de los subsistemas comunitarios se debe contar con los pueblos y nacionalidades indígenas, implícitamente se agregan a los PIAV en dicha integración.

---

haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados. 3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causas que motivaron su traslado y reubicación. 4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas. 5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento"; artículo 17 "1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos. 2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad. 3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos"; artículo 18 "La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones"; artículo 19 "Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de: a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen".

18. De igual manera, enfatiza que "[e]l [COAM] no regula ni define 'la zona intangible' y al no hacerlo afecta al conjunto de derechos de los PIAV y les hace susceptibles y vulnerables a la discrecionalidad administrativa en detrimento de la seguridad jurídica general de que deben ser sujetos, y peor aún de las medidas especiales que reconocen su estatus legal particular".

19. Finalmente, la accionante sostiene que los artículos impugnados "no se reconocen ni los mecanismos ni los esquemas que las nacionalidades pudieran tener, ellas directamente, para conservar la biodiversidad, tales como sitios rituales o sagrados".

20. Sobre la base de los argumentos expuestos, la accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y se disponga su derogatoria.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

21. Tanto en la audiencia de 9 de febrero de 2024 como en el escrito presentado el 23 de abril de 2019, la secretaria general jurídica de la Presidencia ("**Presidencia**") emitió sus argumentos en torno a la demanda de inconstitucionalidad.

22. La Presidencia señala que el fundamento de la acción de inconstitucionalidad propuesta es (i) una supuesta asimilación o integración forzada de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas existentes en el Ecuador; y, (ii) una supuesta falta de reconocimiento de las formas autónomas de conservación que los pueblos y nacionalidades indígenas tienen o podrían tener. Sostiene que las normas impugnadas se aplican a áreas físicas más no a personas.

23. Afirma que la accionante se limitó a enunciar los artículos de la Constitución que considera han sido vulnerados, sin justificar la supuesta inconstitucionalidad de las normas. Señala que los argumentos expuestos por la accionante carecen de claridad y racionalidad que permita evidenciar que el texto legal contradice lo previsto en la Constitución.

24. Respecto al artículo 38 numeral 8 del COAM, manifiesta que éste define los propósitos que deben cumplir los espacios físicos (terrestres o acuáticos) dentro del sistema nacional de áreas protegidas como mecanismo para la conservación *in situ* de la biodiversidad, los valores culturales y los servicios de ecosistemas asociados.

25. Respecto al artículo 45 del COAM, refiere que la norma forma parte de la descripción de los subsistemas que integran el sistema nacional de áreas protegidas y explica que los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que hayan sido

declarados áreas protegidas serán parte del sistema nacional y su administración estará a cargo de estos grupos humanos.

26. Sostiene que es erróneo considerar la supuesta contradicción de las normas impugnadas con lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución por cuanto éste refiere al deber de garantizar la universalidad de los derechos a todas las personas. De igual manera, señala que el artículo 38 de la Constitución dispone el desarrollo de políticas públicas específicas para las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria, y no guarda relación con el objeto del COAM.[7]

27. Respecto a la posible incompatibilidad de la norma impugnada con el artículo 59 de la Constitución, señala que en la norma constitucional "se realiza un reconocimiento especifico a los derechos colectivos de los pueblos montubios, que conforme la descripción del artículo, claramente no son PIAV y planes y estrategias de desarrollo no están reguladas por el COAM".

28. Señala que la Constitución en su artículo 57 numeral 1[8] reconoce los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, entre estos, a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

29. Afirma que la norma impugnada (artículo 38 numeral 8) del COAM) "no contiene enunciado alguno que disponga la integración de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a los pueblos y nacionalidades indígenas, ni tampoco disposición alguna que suponga generar contacto con estos [pueblos] para el manejo de áreas protegidas".

30. Sostiene que el COAM da un tratamiento diferenciado y específico a los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, reiterando que en dicho cuerpo normativo se establece (i) la prohibición de actividades extractivas de recursos no renovables en zonas declaradas como intangibles (artículo 54 del COAM); (ii) el reconocimiento de intangibilidad del sistema nacional de áreas protegidas (artículo 5 del COAM); (iii) el establecimiento del principio de intangibilidad para la gestión y

[7] Respecto al objeto del COAM, la presidencia citó el artículo 1 de dicho cuerpo normativo el cual señala "[e]ste Código tiene por objeto garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir o sumak kawsay. Las disposiciones de este Código regularán los derechos, deberes y garantías ambientales contenidos en la Constitución, así como los instrumentos que fortalecen su ejercicio, los que deberán asegurar la sostenibilidad, conservación, protección y restauración del ambiente, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes sobre la materia que garanticen los mismos fines".

[8] Constitución, artículo 57 numeral 1 "[s]e reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social".

administración del sistema nacional de áreas protegidas (artículo 39 del COAM); y, (iv) el establecimiento de regulaciones específicas para autorizaciones administrativas en zonas intangibles (capítulo III de la regulación ambientas del COAM).

31. La Presidencia señala que no es admisible suponer que la ausencia de la definición de áreas intangibles en el COAM significa un desconocimiento o inobservancia de las disposiciones constitucionales respecto de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

32. Respecto al artículo 45 del COAM, la Presidencia indica que dicha norma solo hace referencia al denominado subsistema comunitario, señalando que es aquel que se compone de las áreas protegidas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que la autoridad nacional haya declarado como tales. Puntualiza que la norma se refiere propiamente al manejo y administración de las áreas protegidas por parte de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, mismo que se encuentra relacionado con el funcionamiento del sistema nacional de áreas protegidas y su correspondiente conservación.

33. En la audiencia, la Presidencia de la República afirma que el COAM sí hace alusión a las zonas intangibles y a los PIAV en sus artículos 7 y 54.[9]

34. Finalmente, la Presidencia solicita se "deseche de plano" la demanda considerando la insuficiente justificación por parte de la accionante para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

35. Dentro de su contestación a la demanda y en la audiencia, realizada el 9 de febrero de 2024, la Procuraduría General del Estado ("**PGE**") señala que la acción carece de

[9] COAM, artículo 7 "Deberes comunes del Estado y las personas.- Son de interés público y por lo tanto deberes del Estado y de todas las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y colectivos, los siguientes: 1. Respetar los derechos de la naturaleza y utilizar los recursos naturales, los bienes tangibles e intangibles asociados a ellos, de modo racional y sostenible; 2. Proteger, conservar y restaurar el patrimonio natural nacional, los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país; 3. Crear y fortalecer las condiciones para la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático;
4. Prevenir, evitar y reparar de forma integral los daños y pasivos ambientales y sociales; e, 5. Informar, comunicar o denunciar ante la autoridad competente cualquier actividad contaminante que produzca o pueda producir impactos o daños ambientales"; artículo 54 "De la prohibición de actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles. Se prohíben las actividades extractivas de hidrocarburos y minería no metálica dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal, salvo la excepción prevista en la Constitución, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones pertinentes de este Código. Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles".

sustento jurídico que demuestre que las normas acusadas como inconstitucionales violen las disposiciones constitucionales y fundamentales alegadas, o alguna disposición del Convenio 169 de la OIT.

36. Alega que en ninguna parte del contenido de las normas impugnadas se considera el obligar a las comunidades indígenas en aislamiento voluntario a integrarse a dicho proceso, por el contrario, se reconoce su autonomía, tanto social, étnica y cultural.

37. Manifiesta que "entre los principios que rigen la naturaleza u (sic) el ambiente están aquellos que se refieren a las políticas de gestión ambiental las cuales se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por rodas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional". De igual manera, concluye que, en virtud de lo mencionado, lo que buscan las normas impugnadas es la armonía absoluta con los principios y derechos constitucionales "pues lo que hacen es desarrollar en forma fiel y coherente lo que ordena la Constitución de la República en el Art. 405".

4.4. Argumentos de la Asamblea Nacional

38. La Asamblea Nacional, en la contestación a la demanda, señala que la tesis planteada por la accionante se origina en una equivocada interpretación del contenido y alcance de la norma.

39. Puntualiza los deberes del Estado hacia la naturaleza, al ambiente, a la vida digna, la salud, el reconocimiento de derechos colectivos y derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades contenidos en la Constitución. De igual manera, realiza consideraciones respecto al sistema nacional de áreas protegidas y al régimen de desarrollo del Estado. Señala que mediante sendos decretos se ha delimitado la zona intangible.

40. Señala que:

> la normativa debe ser entendida en su conjunto y dentro de la realidad. La Constitución de la República dictamina la protección a los PIAV bajo los siguientes parámetros básicos: a) se asigna un territorio al que se le da la categoría de intangible, ancestral, irreductible b) como consecuencia de dicha intangibilidad nadie puede, menos aún el Estado, acceder o ingresar a dicho territorio a efectos se respete su no contacto, su influencia o aculturización, c) el Estado les debe protección, garantiza sus vidas, hace respetar su autodeterminación, precautela la preservación de sus derechos; d) en estos territorios está vedado todo tipo de actividad extractiva.

41. Manifiesta que no es posible considerar el supuesto sugerido por la accionante por cuanto implicaría "sacar de dichos territorios a las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades contactados que se encuentren en [las áreas protegidas] y declarar a esas zonas como intangibles y así a todo territorio por donde se encaminen los pueblos nómadas, situación que se convierte en un despropósito dentro de un plano ideal".

42. En la audiencia, la Asamblea Nacional afirmó que el COAM sí reconoce a los PIAV y a la protección reforzada de sus derechos. Al respecto, mencionó el artículo 48 de dicho cuerpo normativo en el que consta que "[d]e conformidad con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y la Constitución se reconocerán los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario que habitan en las áreas protegidas". A su consideración, con ello se cumple con el objetivo de garantizar los derechos de los PIAV.

5. Análisis constitucional

5.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

43. El artículo 79, numeral 5, literal b, de la LOGJCC, determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son aquel tipo de acciones en las cuales los legitimados activos están obligados a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan "[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa".[10]

44. Pese a que la accionante alega que las normas impugnadas vulneran lo dispuesto en los artículos 10, 11 numeral 7, 38 y 59 de la Constitución, no desarrolla argumentos al respecto. La accionante se limitó a enunciar dichas normas. Por lo tanto, el análisis se ceñirá a los cargos relacionados con la alegada transgresión del artículo 57 de la Constitución.

45. De lo expuesto en los párrafos 11 a 18 *supra,* esta Corte evidencia que los argumentos centrales de la acción de inconstitucionalidad es que los artículos impugnados desconocen específicamente la existencia de los PIAV. Así, al no hacerlo se genera una incorporación automática de ellos en el manejo de los subsistemas de áreas protegidas. Como consecuencia, se vulneraría su derecho a la libre determinación contenido en el artículo 57 numeral 1 de la Constitución. Por otra parte, afirma que las normas impugnadas no definen el área intangible con lo que se vulneraría de igual manera su derecho a la libre determinación.

[10] CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 28.

46. De esta forma, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: ¿Los artículos 38 numeral 8 y 45 del COAM vulneran el derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a la libre determinación, al no excluirlos del manejo de los subsistemas de áreas protegidas y al no definir la área intangible?

47. Por otra parte, en el párrafo 19, la accionante sostiene que "no se reconocen ni los mecanismos ni los esquemas que las nacionalidades pudieran tener, ellas directamente, para conservar la biodiversidad, tales como sitios rituales o sagrados". Al respecto, esta Corte observa que no se desarrollan argumentos sobre la presunta incompatibilidad de la norma con la Constitución. Por lo tanto, esta Corte se abstiene de formular un problema jurídico al respecto.

5.2. Resolución del problema jurídico

¿Los artículos 38 numeral 8 y 45 del COAM vulneran el derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a la libre determinación, al no excluirlos del manejo de los subsistemas de áreas protegidas y al no definir el área intangible?

48. La accionante argumenta que el contenido de los artículos impugnados restringe el derecho de los PIAV a su libre determinación. Su argumento radica en que, cuando los artículos 38 y 45 del COAM contemplan la integración de los pueblos indígenas al manejo de las áreas protegidas, implícitamente se incluye a los PIAV a dicho sistema. Con ello se transgrediría su derecho a la libre determinación. También afirma que las normas impugnadas no definen el área intangible, con lo que se vulneraría de igual manera su derecho a la libre determinación.

49. Ahora bien, para analizar si las normas impugnadas transgreden el derecho a la libre determinación de los PIAV es importante partir desde la definición del derecho a la libre determinación desde la perspectiva del Estado intercultural y plurinacional. Respecto a estas características del Estado, esta Corte ha señalado que la interculturalidad:

> reconoce el entramado de relaciones que tiene lugar entre las diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad. En tanto que, la plurinacionalidad reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, políticas, jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un proyecto político común que es el Estado constitucional.[11]

[11] CCE, sentencia 134-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 33.

50. De igual manera, esta Corte ha señalado que "los principios constitucionales de plurinacionalidad e interculturalidad ubican y proyectan a la sociedad y al Estado ecuatoriano en un horizonte diferente tanto respecto al universalismo como al relativismo cultural".[12]

51. Este Organismo también ha enfatizado que "[e]stos principios complementarios reconocen la diversidad política y cultural en el marco de la unidad que supone el Estado constitucional".[13] Una de las manifestaciones de la interculturalidad y plurinacionalidad del Estado es el respeto y garantía del ejercicio de los derechos colectivos de las comunas comunidades, pueblos y nacionalidades.

52. Al respecto, la Corte ha determinado que "[u]n rasgo transversal a la mayoría de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas es la especial importancia que tienen sus tierras o territorios y la naturaleza como parte inherente de su identidad cultural y sus valores espirituales, como elementos conectados de manera intrínseca al ejercicio de sus derechos fundamentales".[14]

53. Un rasgo característico de la Constitución es la centralidad del respeto y garantía de los derechos. Así, el artículo 10 de la Constitución reconoce que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades son titulares y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Por su parte, el artículo 11 numeral 7 de la Constitución dispone que "[e]l ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento".

54. Por su parte, el artículo 57 de la Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho colectivo a:

> 1. **Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social**;[…] 8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad; […] **Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva**. **El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su**

[12] CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 64.
[13] CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr.39.
[14] CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 65.

autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos.

55. Tal como se observa del texto constitucional, uno de los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades es la libre determinación. Al respecto, el artículo 3, tanto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas, como de la Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, determina que "[l]os pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."

56. Respecto a la libre determinación, esta Corte ha señalado que "implica que los pueblos indígenas establecen sus propias formas de organización política, económica, social y cultural".[15] De igual manera, esta Corte ha indicado que este derecho se manifiesta en i) la autodefinición; ii) el derecho propio; iii) la organización social y la designación de las autoridades; y iv) el territorio y su relación con la naturaleza.[16]

57. En relación con la autodefinición, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen derecho a definir su identidad, desarrollar un relato propio de su historia, mantener los elementos que les caracterizan como colectividad, tales como su lengua, conocimientos, cosmovisión, tradiciones y normas, y que le permiten, desde su forma cíclica de concebir el tiempo, sobrevivir y planificar su futuro.[17]

58. En efecto, el Estado adquiere una obligación, con relación a los PIAV, de no hacer: de respetar este derecho evitando realizar acciones encaminadas a contactarlos y a realizar actividades en la zona intangible; y obligaciones de hacer: de realizar acciones efectivas para garantizar la intangibilidad de las zonas donde habitan los PIAV, por ejemplo, mediante el desarrollo de garantías normativas.[18] También se puede colegir que el Estado reconoce el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a su territorio y la conservación de la biodiversidad en su entorno natural. Particularmente para los PIAV, esta Corte ha señalado que el Estado tiene "una obligación reforzada [para] garantizar su autodeterminación a través de mecanismos y herramientas que permitan protegerlos".[19]

59. Ahora bien, de acuerdo con la accionante los artículos 38 numeral 8 y 45 del COAM transgreden el derecho de los PIAV a su libre determinación porque de modo implícito

[15] CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 41.
[16] CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 42.
[17] CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 44. En el mismo sentido ver sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 64.
[18] CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 45.
[19] CCE, sentencia 28-19-IN/22, 19 de enero de 2022, párr. 79.

los incluiría en el sistema de manejo de áreas protegidas. Específicamente, la accionante afirma que, cuando el artículo 38 numeral 8 determina que "**las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades […] se incorporarán al presente subsistema [comunitario]**", se estaría transgrediendo la libre determinación de los PIAV. De igual manera, afirma que, cuando el artículo 45 del COAM dispone que es deber del Estado "[r]espetar, promover y mantener las manifestaciones culturales, el conocimiento tradicional, colectivo y saber ancestral de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades **e integrarlas al manejo de las áreas protegidas"** sin hacer una exclusión de los PIAV se transgrediría su derecho a la libre determinación.

60. Al respecto, esta Corte observa que los artículos impugnados están redactados de forma general y no realizan ni una exclusión ni una inclusión de los PIAV al manejo de las áreas protegidas. La norma en realidad busca mantener, desarrollar y fortalecer libremente la identidad, de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, así como el de integrarlas al manejo de las áreas protegidas a partir del subsistema comunitario. Por lo que, el objetivo planteado en el artículo 38 numeral 8 del COAM, lejos de incluir a los PIAV en el manejo de las áreas protegidas, busca cumplir con las obligaciones que la Constitución garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en los artículos 57 y 395 de la Constitución[20] respecto a su participación activa en los asuntos que pudieran afectarlos.

61. Esto no implica que el Estado, en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, deba desconocer el derecho de los PIAV a permanecer en aislamiento voluntario, pues aquello podría traer como consecuencia la transgresión del derecho a la libre determinación de los PIAV al no permitir que el referido derecho se materialice. Cabe destacar que el artículo 48 del COAM determina expresamente que "[d]e conformidad con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y la Constitución se reconocerán los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario que habitan en las áreas protegidas". Con ello, se evidencia lo señalado por este Organismo en el párrafo anterior, esto es, que el propósito de la norma no es involucrar a los PIAV en el mantenimiento de las áreas protegidas. Así, las normas impugnadas deben interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 57 de la Constitución, de acuerdo a lo señalado en el párrafo 54 *supra*.

62. Ahora bien, para esta Corte es indiscutible el argumento de la accionante referido a que el COAM no contiene una definición de las "áreas intangibles". Sin embargo,

[20] El artículo 395 de la Constitución determina que "[e]l Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales".

aquello no implica que las normas impugnadas desconocerían las áreas intangibles. Esto por cuanto el mismo COAM reconoce su existencia en los artículos 5[21] y 54.[22]

63. Sobre el área intangible, la Corte ha señalado que:

> para los pueblos indígenas, el arraigo hacia su territorio tiene una connotación especial, por cuanto su relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su identidad cultural y transmitirla a las generaciones futuras.[23]

64. De igual manera, el área intangible va de la mano con una noción de territorio, el cual constituye un elemento trascendental y medular para el desarrollo y subsistencia de los PIAV.[24]

65. Por otra parte, sobre las áreas protegidas, la Constitución en el artículo 395 determina que el Estado "garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras".

66. Producto de dicha obligación, el Estado definió al área protegida como "un área, de tierra o mar, definida geográficamente y que ha sido designada, regulada y administrada para alcanzar objetivos específicos de conservación a largo plazo de la naturaleza y de los valores culturales y los servicios de los ecosistemas asociados".[25] Adicionalmente, la Constitución determina que se debe incluir a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la planificación, ejecución y control de actividades que generen impactos ambientales.

---

[21] COAM, artículo 5 "Derecho de la población a vivir en un ambiente sano.- El derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado comprende: 1. La conservación, manejo sostenible y recuperación del patrimonio natural, la biodiversidad y todos sus componentes, con respeto a los derechos de la naturaleza y a los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; […] 3. La intangibilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en los términos establecidos en la Constitución y la ley; […] 10. La participación en el marco de la ley de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, en toda actividad o decisión que pueda producir o que produzca impactos o daños ambientales".

[22] COAM, artículo 54 "De la prohibición de actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles.- Se prohíben las actividades extractivas de hidrocarburos y minería no metálica dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal, salvo la excepción prevista en la Constitución, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones pertinentes de este Código. Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles".

[23] CCE, sentencia 28-19-IN/22, 19 de enero de 2022, párr. 114; sentencia 20-12-IN/20. 1 de julio de 2020, párr. 104.

[24] CCE, sentencia 28-19-IN/22, 19 de enero de 2022, párr. 116.

[25] Código Orgánico del Ambiente, glosario de términos. Cabe destacar que las áreas protegidas preceden a la Constitución de 2008.

67. En este sentido, se observa que el objeto de las áreas protegidas es distinto al objeto del área intangible. Ambas instituciones buscan proteger valores distintos. La primera busca proteger la naturaleza y, para hacerlo, puede incluir a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Por otra parte, la segunda busca proteger a los PIAV, conjuntamente con su cosmovisión, tradiciones e identidad.

68. Sobre la base de estas distinciones, se observa, desde un análisis sistemático, que los artículos impugnados no transgreden el derecho a la libre determinación de los PIAV y tampoco desconocen la existencia del área intangible pues el objeto que buscan ambos artículos es relacionado netamente con la protección de la naturaleza. Esto no quiere decir que el Estado puede interpretar la norma en el sentido de que, al existir un área que sea denominada como protegida no existe el área intangible. Así, el Estado debe en todo momento respetar la zona intangible y los límites que ya han sido determinados como tal.

69. En conclusión, esta Corte observa que los artículos 38 y 45 del COAM son constitucionales, pues no transgreden el derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a la libre determinación ya que no se los incluye en el manejo del subsistema de áreas protegidas. Por otra parte, las normas no serían inconstitucionales, esto debido a que el objeto de las mismas es establecer el subsistema comunitario de área protegida. Así, la falta de definición de esta zona no implica, *per se*, que las normas desconozcan su existencia y por ende la protección reforzada que se tiene que otorgar en ellas a favor de los PIAV.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la demanda de inconstitucionalidad de la causa 28-18-IN

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de julio de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios y de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

002818IN-70241

Caso Nro. 0028-18-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 58-21-IN/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 58-21-IN

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

SENTENCIA 58-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural; y, la desestima por no verificar su incompatibilidad con el artículo 355 de la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 16 de agosto de 2021, Rebeca Castellanos Gómez, en calidad de rectora y presidenta del Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Educación ("**entidad accionante o UNAE**") presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en adelante ("**LOEI**") promulgada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 417 de 31 de marzo de 2011, reemplazada por el artículo 81 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural publicada en el Suplemento del Registro Oficial 434 de 19 de abril de 2021.

2. El 15 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió[1] a trámite la causa y dispuso notificar con la providencia a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional para que en el término de 15 días manifiesten su postura respecto a la demanda presentada, y, en el caso de la Asamblea, remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; así también, se ordenó notificar a la Procuraduría General del Estado. El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional.[2]

[1] El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo compuesto por las jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
[2] Publicado en el Registro Oficial Edición Constitucional 233 de fecha 9 de noviembre de 2021.

3. El 10 y 22 de noviembre de 2021, la Asamblea Nacional presentó escritos defendiendo la constitucionalidad de la norma demandada y adjuntando el cd con el expediente de la LOEI.

4. El 23 de noviembre de 2021, la Presidencia de la República presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.

5. El 25 de noviembre de 2021, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito dentro del proceso.

6. El 18 de octubre de 2022; 09 de marzo de 2023; 07 y 22 de junio de 2023, así como el 25 de agosto de 2023, la entidad accionante ingresó escritos en la causa.

7. El 17 de enero de 2024, en atención al orden cronológico de sustanciación, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "**LOGJCC**").

3. Normas Impugnadas

9. La entidad accionante demanda la inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que dispone lo siguiente:

> Art. 76. - De la Universidad Nacional de Educación. – La Universidad Nacional de Educación está dirigida en lo académico, administrativo y financiero por la Autoridad Educativa Nacional en cumplimiento a lo establecido en la disposición transitoria vigésima de la Constitución de la República.
>
> El objetivo de esta Universidad es formar profesionales docentes disciplinares y especialistas para las diferentes áreas del conocimiento y niveles educativos, así como para cargos directivos y otras figuras profesionales que el Sistema Nacional de Educación requiere, que transformen el Sistema.
>
> El modelo pedagógico de la Universidad Nacional de Educación será elaborado desde la investigación y vinculación al territorio, sustentado en sus fundamentos, principios y

metodologías, adaptados al contexto socio-educativo, y contará con la aprobación de la Autoridad Educativa Nacional.

Tiene carácter plurinacional promoviendo el conocimiento intercultural en sus múltiples dimensiones y será gratuita hasta el tercer nivel.

La Universidad de Educación propenderá a ofertar los cupos necesarios en sus programas de cuarto nivel y de capacitación pedagógica para atender las necesidades de las y los profesionales de la educación.

Los institutos pedagógicos se articularán académicamente a la Universidad Nacional de Educación, tal como establece el artículo 163 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

La Autoridad Educativa Nacional, coordinará la elaboración y aprobará los planes estratégicos de desarrollo institucional y los planes operativos anuales de la Universidad Nacional de Educación que incluirán los programas académicos necesarios para asegurar el cumplimiento de los requisitos de formación y educación continua establecidos en la carrera educativa.

Se garantiza la (sic) dentro de la pre asignación correspondiente al sector educación, los recursos necesarios para la formación y actualización profesional orientada al cumplimiento de los requisitos de ascenso en la carrera docente.

Adicionalmente, la Universidad Nacional de Educación podrá establecer convenios de cooperación con las Instituciones de Educación Superior acreditadas por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior o con instituciones de educación superior extranjeras cuyos títulos, cualquier modalidad, sean reconocidos por el Sistema de Educación Superior.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. La entidad accionante afirma que la norma impugnada contradice la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de universidades y escuelas politécnicas, determinada en el artículo 355 de la CRE.

11. Sobre la aducida incompatibilidad, indica:

> […] La norma impugnada, tal como se ha descrito, es inconstitucional por razones de fondo, como a continuación se demostrará, al violar directamente el artículo 355 de la Constitución. A fin de que sus Autoridades tengan mayores elementos de juicio es necesario en este punto dar a conocer algunos antecedentes respecto de la creación de la Universidad Nacional de Educación – UNAE.

La Disposición Transitoria Vigésima de la Constitución de la República del Ecuador establece que: "El Ejecutivo creará una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación. La autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiera "

El artículo 108 de la LOES establece que las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares se crearán por ley, previo informe favorable vinculante del Consejo de Educación Superior (CES).

[…] Con base en estas disposiciones se expidió la LEY DE CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN, UNAE, publicada en el Registro Oficial 147 de 19 de Diciembre de 2013, con la cual se daba paso a la creación de esta Institución de Educación Superior como *"una institución de educación superior de derecho público, sin fines de lucro, con personería jurídica propia, con autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con lo establecido en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Educación Superior."*

La Disposición Transitoria Primera de la norma ibídem señala que: *"De conformidad con lo establecido en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Educación Superior, y el Reglamento de Creación, Intervención, Suspensión y Solicitud de Derogatoria de Ley, Decreto Ley, Decreto Ejecutivo de Universidades y Escuelas Politécnicas, una vez promulgada la presente ley, el Presidente de la República designará a los miembros de la Comisión Gestora.*

Para su nombramiento, los miembros de la Comisión Gestora cumplirán los requisitos establecidos en el Reglamento de Creación, Intervención, Suspensión y Solicitud de Derogatoria de Ley, Decreto Ley, Decreto Ejecutivo de Universidades y Escuelas Politécnicas.

La Comisión Gestora, hasta el 31 de diciembre de 2020, actuará como máxima autoridad de la Universidad Nacional de Educación UNAE, y desempeñará las funciones académicas, administrativas, financieras y regulatorias requeridas, con las funciones propias de autoridad universitaria, encargándose de planificar, administrar, conformar, normar y ejecutar las acciones necesarias para el inicio y desarrollo de las actividades de la institución. El Ministro de la Autoridad Nacional de Educación o su delegado, formará parte de la Comisión Gestora. (...)".

Es así que la Universidad Nacional de Educación durante sus primeros años y de forma previa a su institucionalización estuvo regida por esta Comisión Gestora, la cual estaba conformada por miembros internos y externos, estos últimos en representación de diferentes carteras de estado, entre ellas la Autoridad Educativa Nacional.

Sin embargo, la UNAE, al ser una institución de educación superior, desde el momento mismo de su creación obtuvo su autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución, conforme lo establece el artículo 355 de la Constitución de la República del Ecuador […] (énfasis en el original).

12. La UNAE manifiesta lo siguiente:

> […] Si bien, en un principio la Universidad Nacional de Educación tenía cierta dependencia con la Autoridad Educativa Nacional y otras carteras de Estado, precisamente por tratarse de una Universidad de reciente creación cuyo órgano de administración estaba conformado por representantes de varios estamentos del Estado, dicha dependencia con el Ministerio de Educación y otras entidades públicas finalizó cuando la UNAE obtuvo su institucionalización; esto sin detrimento de la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica que como Institución de Educación Superior la UNAE siempre ha tenido con ciertas particularidades en sus primeros años; y, en la actualidad conforme lo establece la Ley Orgánica de Educación Superior tiene como máxima autoridad al Consejo Superior Universitario quien dirige esta IES [institución de educación superior] esto en cumplimiento del principio de cogobierno.
>
> […] La Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia No. 12-11-IN/20 […] ha abordado y analizado el tema de la autonomía universitaria […] "En consecuencia, el artículo 335 de la Constitución reconoce a la autonomía universitaria como (i) una garantía institucional en sus dimensiones académica, administrativa, financiera y orgánica; y, (ii) como un derecho de las IES".

13. Asimismo, señala:

> […] En el caso que nos ocupa, la norma impugnada evidentemente vulnera los derechos de la Universidad Nacional de Educación en lo que respecta al ámbito de gobierno y gestión, pues otorga a la Autoridad Educativa Nacional una especie de rectoría sobre los aspectos que por mandato constitucional deben corresponderle de manera exclusiva a la UNAE, sin perjuicio de su obligación de rendir cuentas, someterse a fiscalizaciones por parte de las entidades de control y de la responsabilidad social que como Universidad tiene.

14. Finalmente sostiene:

> […] debemos advertir además que, en el cuerpo normativo cuya disposición ha sido impugnada mediante esta acción existe una flagrante contradicción de la norma impugnada con lo establecido en el artículo 1.1 del mismo cuerpo[3] que señala:
>
> *"Art. 1.1.- Ámbito.- La presente Ley rige para todo el territorio nacional y garantiza el derecho a la educación para todos y todas a lo largo de toda la vida; determina los principios y fines generales que orientan la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad, así como las relaciones entre sus actores, y desarrolla las directrices generales de acompañamiento psicopedagógico de las niñas, niños y adolescentes, entendiendo las diferentes etapa de la evolución del ser humano. Desarrolla y profundiza los derechos, obligaciones, responsabilidades y garantías constitucionales en el ámbito educativo y establece las regulaciones básicas para la estructura, los niveles y*

[3] La entidad accionante hace referencia al artículo 1.1., de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

> *modalidades, modelo de gestión, el financiamiento y la participación de los actores del Sistema Nacional de Educación, así como la protección de derechos de toda la comunidad educativa y la gestión de riesgos en dicho sistema.*
> *Se exceptúa del ámbito de esta Ley a la educación superior, que se rige por su propia normativa y con la cual se articula de conformidad con la Constitución de la República, la Ley y los actos de la autoridad competente.* (Énfasis añadido).
>
> Según este artículo, la Universidad Nacional de Educación como una institución de educación superior estaría fuera del ámbito de esta ley, al estar regida por su propia normativa de manera articulada con la Constitución; sin embargo, la disposición impugnada se contradice con lo establecido en la norma transcrita, al dejar a la UNAE bajo la dirección académica, administrativa y financiera de la Autoridad Educativa Nacional, contraviniendo como ya se ha referido, lo establecido en el artículo 355 de la Constitución y además en flagrante contradicción con el artículo 1.1 de la misma Ley Orgánica de Educación Intercultural (énfasis en el original).

15. En ese sentido, y con base a los argumentos mencionados, solicita se declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, así como de las normas conexas.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

16. La Presidencia de la República, por su parte, ha indicado lo siguiente:

> […] tanto la disposición impugnada como la norma previa a la reforma mantienen uniformidad y coherencia con el mandato constitucional contenido en la Disposición Transitoria Vigésima de la Constitución. En ambos casos señalan que la UNAE estará dirigida por la Autoridad Educativa Nacional, tal y como lo establece la Constitución: "La autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero." Por lo que la Accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de una disposición de rango legal a pesar de que la Constitución expresamente lo establece. Siendo así, la Accionante busca que a través de la API [acción pública de inconstitucionalidad] se omita lo que ordena claramente la Disposición Transitoria Vigésima.

17. Adicionalmente, alegó:

> […] A pesar de que la autonomía universitaria es un principio institucional que responde a una protección especial del que se dotó a las instituciones de educación superior, la disposición impugnada no vulnera este principio. Esto se debe a que la Constitución de la República, es clarísima, al determinar quién dirigirá a esta institución superior ya que su objetivo es "fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación", finalidad diferente a la prevista para el sistema de educación superior contenido en el artículo 350 de la Constitución de la República.

> […] En consecuencia, la disposición impugnada no vulnera los preceptos constitucionales alegados en la API. La Accionante, pretende realizar una interpretación arbitraria de la Constitución y asimilar la naturaleza del UNAE a la del resto de Instituciones de Educación Superior que forman parte del Sistema Nacional de Educación, cuando la Norma Suprema establece expresamente un régimen y objetivo diferente.

18. La Presidencia de la República, asimismo, argumenta:

> […] La Accionante de manera confusa pretende vulnerar el marco constitucional a través de un argumento falaz. Parte de una premisa errada: creer que la UNAE por llevar en su nombre el vocablo 'Universidad' y por referirse las normas a ella como institución de educación superior, goza de los principios establecidos para la generalidad de Universidades en el Ecuador. Así lo expresa en la API al señalar que: "(...) al ser una institución de educación superior, desde el momento mismo de su creación obtuvo su *autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución* (...)". La realidad es que la Constitución expresamente reguló de manera específica la forma en que debía crearse y administrarse la UNAE. La Constitución no establece que el régimen aplicable a la UNAE será el definido para el Sistema Nacional de Educación (énfasis en el original).

19. Con base a estos argumentos solicitó que la demanda sea desechada.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

20. La Asamblea Nacional indicó que el principio de autonomía "no significa el libre albedrío en la gestión pública, mas aun [sic] cuando existe asignación de recursos públicos y tutela de derechos consagrados en la constitución, [sic] sino […] se refiere a la efectiva administración y gestión de las instituciones de derecho público".

21. Asimismo, señaló que "No está por demás, hacer énfasis en el derecho a la educación que dice; *La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. (...)* "(énfasis en el original), y alegó:

> […] En este orden de ideas, se establece que existe una armonía jurídica con el marco constitucional y supranacional, no contradictorio y progresivo de derechos, incluso la reforma establece un razonamiento profundo sobre el alcance de la Universidad Nacional de Educación y su forma de administración, por ello el actuar de la Asamblea Nacional y el legislador, ha sido enfocado el principio progresivo de derechos y no regresivo.

22. Con base a los argumentos expuestos, solicita a esta Corte que la demanda sea desechada y declarada improcedente.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

23. La Procuraduría General del Estado ha indicado lo siguiente:

> […] La discusión central en este caso está relacionada con la forma en que el gobierno de la Universidad Nacional de Educación debe estructurarse. Por un lado, la disposición transitoria vigésima de nuestra constitución establece que la autoridad educativa nacional dirigirá esta institución. Sin embargo, desde el año 2011 se han realizado diversas gestiones en las cuales se decidió realizar cambios a la forma en que se organizaba esta institución.

24. Finalmente, manifestó:

> […] Así también, consideramos que la naturaleza de la disposición vigésima de la Constitución, al ser transitoria, estaba supeditada a futuros cambios y consideraciones. Estos cambios podían ser de diversa índole, incluyendo, los emitidos mediante leyes Orgánicas, como la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Sin embargo, una de las consideraciones que llaman la atención es que el legislativo decidió conservar el mecanismo de gobierno establecido en la Constitución. En este sentido, esta decisión goza de un respaldo Constitucional pero implica cambios en todo un proceso que se ha estado llevando a lo largo del tiempo.

5. Cuestión previa

25. Conforme lo alegado por la UNAE y previo al planteamiento de los problemas jurídicos es indispensable conocer si el artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural ha tenido reformas desde su expedición.

26. La Ley Orgánica de Educación Intercultural fue aprobada 11 de enero de 2011 y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 417, el 31 de marzo de 2011. Mediante la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, aprobada el 09 de marzo de 2021 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial 434, el 19 de abril de 2021, se reformó el artículo 76.

27. En este punto se sistematiza el contenido de la norma referida, la misma que no ha experimentado nuevas modificaciones.

Tabla 1: Reformas al artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural

Ley Orgánica de Educación Intercultural. Segundo Suplemento del Registro Oficial 417 de 31 de marzo de 2011.	**Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Suplemento del Registro Oficial 434 de 19 de abril de 2021.**
	Artículo 81.- Reemplazase el artículo 76 con el siguiente texto:

Art. 76. – La Universidad Nacional de Educación, para su creación, debe cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Educación Superior; está dirigida en lo académico, administrativo y financiero por la Autoridad Educativa Nacional en cumplimiento a lo establecido en la vigésima transitoria de la Constitución de la República. El objetivo de esta universidad es fomentar el ejercicio de la docencia, de cargos directivos y administrativos y de apoyo en el Sistema Nacional de Educación. Tiene carácter plurinacional promoviendo el conocimiento intercultural en sus múltiples dimensiones y será gratuita. Los institutos pedagógicos se articularán académicamente a la Universidad Nacional de Educación, tal como establece el artículo 163 de la Ley Orgánica de Educación Superior	Art. 76.– De la Universidad Nacional de Educación.– La Universidad Nacional de Educación está dirigida en lo académico, administrativo y financiero por la Autoridad Educativa Nacional en cumplimiento a lo establecido en la disposición transitoria vigésima de la Constitución de la República. El objetivo de esta Universidad es formar profesionales **docentes disciplinares y especialistas para las diferentes áreas del conocimiento y niveles educativos, así como para cargos directivos y otras figuras profesionales que el Sistema Nacional de Educación requiere, que transformen el Sistema.** **El modelo pedagógico de la Universidad Nacional de Educación será elaborado desde la investigación y vinculación al territorio, sustentado en sus fundamentos, principios y metodologías, adaptados al contexto socio-educativo, y contará con la aprobación de la Autoridad Educativa Nacional.** **Tiene carácter plurinacional promoviendo el conocimiento intercultural en sus múltiples dimensiones y será gratuita hasta el tercer nivel.** **La Universidad de Educación propenderá a ofertar los cupos necesarios en sus programas de cuarto nivel y de capacitación pedagógica para atender las necesidades de las y los profesionales de la educación.** **Los institutos pedagógicos se articularán académicamente a la Universidad Nacional de Educación, tal como establece el artículo 163 de la Ley Orgánica de Educación Superior.** **La Autoridad Educativa Nacional, coordinará la elaboración y aprobará los planes estratégicos de desarrollo institucional y los planes operativos anuales de la Universidad Nacional de Educación que incluirán los programas académicos necesarios para asegurar el cumplimiento de los requisitos de**

	formación y educación continua establecidos en la carrera educativa. **Se garantiza la (sic) dentro de la pre asignación correspondiente al sector educación, los recursos necesarios para la formación y actualización profesional orientada al cumplimiento de los requisitos de ascenso en la carrera docente.** **Adicionalmente, la Universidad Nacional de Educación podrá establecer convenios de cooperación con las Instituciones de Educación Superior acreditadas por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior o con instituciones de educación superior extranjeras cuyos títulos, cualquier modalidad, sean reconocidos por el Sistema de Educación Superior**. (Énfasis añadido)

Fuente: Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

28. Por lo que, al verificar que el artículo 76 de la LOEI se encuentra vigente, este Organismo analizará los cargos determinados por la entidad accionante a luz de la reforma transcrita correspondiente al año 2021.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

29. La LOGJCC[4] exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.

30. En tal virtud, la entidad accionante debe cumplir con una carga argumentativa suficiente y pertinente que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.[5]

31. De la revisión de la demanda, la entidad accionante ha alegado una supuesta inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, al ser incompatibles con la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de universidades y escuelas politécnicas, determinada en el artículo 355 de la CRE. Sin

[4] LOGJCC, artículo 79 (5).
[5] CCE, sentencia 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46.

embargo, este Organismo no verifica cargos en lo que respecta a la autonomía académica, administrativa y financiera, incluso, sobre esta última indica expresamente "sin perjuicio de su obligación de rendir cuentas, someterse a fiscalizaciones por parte de entidades de control y de la responsabilidad social que como Universidad tiene" (párrafo 13 de este proyecto).

32. Asimismo, la entidad accionante ha indicado que existiría una supuesta antinomia entre la Ley Orgánica de Educación Intercultural y la Ley de Creación de la Universidad Nacional de Educación; así como una contradicción entre el artículo 1.1 y el 76 de la propia LOEI respectivamente; sin embargo, este Organismo debe indicar, que al ser un asunto de índole infraconstitucional, existe la vía pertinente para el efecto, sin que pueda la Corte Constitucional emitir un pronunciamiento al respecto.

33. Por lo que, al centrarse los cargos expuestos por la UNAE en una supuesta incompatibilidad con la autonomía orgánica, este Organismo formula el siguiente problema jurídico:

33.1 Problema jurídico: ¿El artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es incompatible con el derecho de autonomía orgánica, determinado en el artículo 355 de la CRE, de la Universidad Nacional de Educación UNAE, al encontrarse dirigida por la Autoridad Educativa Nacional?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. Problema jurídico: ¿El artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es incompatible con el derecho de autonomía orgánica, determinado en el artículo 355 de la CRE, de la Universidad Nacional de Educación UNAE, al encontrarse dirigida por la Autoridad Educativa Nacional?

34. La entidad accionante alega la incompatibilidad del derecho a la autonomía orgánica determinada en el artículo 355 de la CRE, respecto del artículo 76 de la Ley de Educación Intercultural; al indicar que "la norma impugnada evidentemente vulnera los derechos de la Universidad Nacional de Educación en lo que respecta al ámbito de gobierno y gestión […]".

35. Al respecto, este Organismo debe indicar que la UNAE fue creada con base a una disposición constitucional, específicamente, la transitoria vigésima de la CRE, la que determina lo siguiente:

> VIGÉSIMA. - **El Ejecutivo creará una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia** y de cargos directivos, administrativos y de apoyo **en el sistema nacional de educación. La autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero**.
>
> En el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, todas las instituciones de educación superior, así como sus carreras, programas y postgrados deberán ser evaluados y acreditados conforme a la ley. En caso de no superar la evaluación y acreditación, quedarán fuera del sistema de educación superior (énfasis agregado)

36. Del análisis del primer inciso de la disposición transitoria vigésima de la CRE se desprende que la voluntad del constituyente era la de crear una institución superior, que se encargue de formar a los futuros docentes y personal directivo, administrativo y de apoyo de los distintos niveles del sistema de educación. Consecuentemente, esta institución tiene como finalidad la contribución en los distintos ámbitos del sistema de educación nacional. Cumpliendo de esta forma, lo dispuesto en el artículo 350 de la CRE, en cuanto que el sistema de educación superior tiene como propósito "la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo".[6] Así también, de la revisión del artículo 76 de la LOEI, indica que la entidad accionante fue creada con la finalidad de que "transforme el Sistema".[7]

37. Ahora bien, de la revisión de la demanda y del párrafo 13 *supra* se desprende que la entidad accionante indica que se vulnera sus derechos en lo que se refiere a los ámbitos de gobierno y gestión que, a su juicio, debería tener la UNAE. Se debe indicar que al haber sido creada la UNAE amparada en una disposición constitucional, es aquella misma, que ordena que sea el Ejecutivo, por medio de la autoridad educativa nacional quien dirija esta institución. Es decir, es la propia Constitución, la que dispone la responsabilidad que tiene el Ejecutivo.

38. Por lo que, el artículo 76 de la LOEI, únicamente, se encuentra desarrollando lo determinado en la disposición transitoria vigésima de la Constitución. La actuación que

[6] CRE, artículo 350.
[7] LOEI, art. 76 inciso tercero.

realiza el Ejecutivo y a través de la autoridad educativa nacional, incluso se encuentra justificada en lo que determina el artículo 261 numeral 6 y 344 de la CRE, esto es, el ejercer la política y rectoría del sistema nacional de educación en los niveles educativos inicial, básica y bachillerato[8]. Así también, incide en que se cumpla la finalidad para lo que esta institución fue creada, siendo ésta estimular la docencia y apoyo al sistema nacional de educación.

39. Sin perjuicio de esto, y de la revisión del Estatuto de la UNAE se desprende que se encuentra constituida por un Consejo Superior; rectorado; vicerrectorado de formación; y, vicerrectorado de investigación, innovación y posgrados, los mismos que son elegidos mediante votación universal en la que participa la comunidad universitaria, a más de que existe un cogobierno, lo que incluso lo indica la entidad accionante en la cita constante en el párrafo 12 *supra*.[9]

---

[8] CRE, Arts. 261 numeral 6 y 344
Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda
Art. 344. - El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior.
El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.

[9] Codificación del Estatuto de la UNAE, RESOLUCIÓN-SE-019-No. -038-2022-CS. Última modificación: 23 de marzo de 2023. Disponible en: https://unae.edu.ec/transparencia/repositoriounae/normativa/
Artículo 7.- Consejo Superior Universitario. - Es el máximo organismo colegiado académico y administrativo de cogobierno de la Universidad Nacional de Educación, encargado de dirigir la gestión integral de la universidad en concordancia con la misión y visión institucional y de conformidad con los principios establecidos en la Ley y este Estatuto.
Artículo 8.- De la integración. – El Consejo Superior Universitario está integrado por:
a) El Rector, quien lo presidirá;
b) El Vicerrector de Formación;
c) El Vicerrector de Investigación, Innovación y Posgrados;
d) Tres autoridades académicas;
e) Cinco representantes del personal académico;
f) Cuatro representantes de los estudiantes;
g) Un representante de los servidores y trabajadores; y,
h) El Secretario General, con derecho a voz, pero sin voto.
Artículo 13.- Del Rector. - Es la primera autoridad ejecutiva de la universidad, y ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial. Presidirá el Consejo Superior Universitario; desempeñará sus funciones a tiempo completo y durará en el ejercicio de su cargo el tiempo que determine la Ley. Podrá ser reelegido, consecutivamente o no, por una sola vez.
Artículo 30.- Del Vicerrector de Formación. - Es una autoridad académica y desempeñará sus funciones con dedicación a tiempo completo, durará en el ejercicio de su cargo el tiempo establecido en la Ley, podrá ser reelegido, consecutivamente o no, por una sola vez. Ejecuta las decisiones del Consejo Superior Universitario dentro de sus competencias en coordinación con el Rector, y los demás Vicerrectorados de la UNAE.

40. Por lo tanto, esta Corte denota que la estructura orgánica de la UNAE se encuentra orientada a permitir la participación de las autoridades que comúnmente se encuentran a nivel universitario. No obstante, el Estado Central cuenta con la competencia exclusiva para la política en la educación y ejerce la rectoría en el sector a través de la autoridad educativa nacional. Por lo que, de conformidad con los artículos 261 número 6, 344 y disposición transitoria vigésima de la Constitución, se encuentra justificado que la UNAE se encuentre dirigida por la antedicha autoridad en el ámbito académico, administrativo y financiero, ya que es la encargada del sistema nacional de educación en los niveles educativos inicial, media y bachillerato, puesto que precisamente los docentes instruidos en la UNAE se forman para ser profesores en las instituciones educativas de los indicados niveles (escuelas, colegios, mas no en la educación superior).

41. Lo anterior configura un régimen orgánico propio de la UNAE dispuesto por el Constituyente desde la promulgación de la CRE el 20 de octubre de 2008; y, que a nivel legal ha sido reconocido desde la publicación de la LOEI el 31 de marzo de 2011 (artículo 76 original), el cual se mantiene en este punto en la reforma de 19 de abril de 2021. (artículo 76 actual).

42. La voluntad del Constituyente respecto de la UNAE, es clara puesto que la disposición transitoria vigésima determina que el Ejecutivo la "creará", así como establece que la autoridad educativa nacional "dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero".[10]

Para ser Vicerrector de Formación se debe cumplir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Educación Superior y será elegido de la misma manera que el Rector.
Artículo 42.- Del Vicerrector de Investigación, Innovación y Posgrados. - Es una autoridad académica y desempeñará sus funciones con dedicación a tiempo completo, durará en el ejercicio de su cargo el tiempo que determine la Ley, podrá ser reelegido, consecutivamente o no, por una sola vez. Ejecuta las decisiones del Consejo Superior Universitario dentro de sus competencias en coordinación con el Rector, y los demás Vicerrectorados de la UNAE.
Para ser Vicerrector de Investigación, Innovación y Posgrados se debe cumplir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Educación Superior y será elegido de la misma manera que el Rector.
Artículo 54.- Elecciones. - A más de los principios establecidos en este Estatuto, las elecciones en la Universidad Nacional de Educación se regirán bajo los principios de participación, equidad, igualdad, proporcionalidad, paridad y alternabilidad, en la conformación de los órganos colegiados y en todos los niveles e instancias de dirección de la universidad.
a) La elección del Rector, Vicerrectores y representantes al Consejo Superior Universitario se realizará por votación universal, directa, secreta y obligatoria, de los docentes e investigadores titulares, de los y las estudiantes regulares legalmente matriculados a partir del segundo año o el equivalente de su carrera; y, de los servidores y trabajadores con nombramiento permanente y contrato indefinido. No se permitirán delegaciones gremiales.

[10] Esto implica que el Ejecutivo debía impulsar la Ley para la Creación de la UNAE (que fue publicada el 19 de diciembre de 2013); y, dirigirla a través de la autoridad educativa nacional, ya que con aquella ley ordinaria

43. Es así que en los considerandos de la LOEI originalmente promulgada el 31 de marzo de 2011, consta entre otros, los siguientes:

> […] **Que, el Art. 344 de la Constitución de la República, dicta que el sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo**, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior. **El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación**; asimismo regulará y controlará actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema;
>
> […] **Que, la disposición transitoria vigésima de la Constitución determina que el Ejecutivo creará una institución superior** con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo **en el sistema nacional de educación y que la autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero** (énfasis agregado).

44. En adición, el artículo 1.1 y el artículo 20 incisos tercero y cuarto de la LOEI modificados por la última reforma publicada el 21 de abril de 2021, expresamente establecen:

> **Art. 1.1.- Ámbito.- La presente Ley rige** para todo el territorio nacional y garantiza el derecho a la educación para todos y todas a lo largo de toda la vida; determina los principios y fines generales que orientan **la educación ecuatoriana** en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad, así como las relaciones entre sus actores, y desarrolla las directrices generales da acompañamiento psicopedagógico de las niñas, niños y adolescentes, entendiendo las diferentes etapas de la evolución del ser humano. Desarrolla y profundiza los derechos, obligaciones, responsabilidades y garantías constitucionales en el ámbito educativo y establece las **regulaciones básicas para la estructura, los niveles y modalidades, modelo de gestión, el financiamiento y la participación de los actores del Sistema Nacional de Educación**, así como la protección de derechos de toda la comunidad educativa y la gestión de riesgos en dicho sistema.
> **Se exceptúa del ámbito de esta Ley a la educación superior, que se rige por su propia normativa** y con la cual se articula de conformidad con la Constitución de la República, la Ley y los actos de la autoridad competente.
> **Art. 20.- Asignación y distribución de recursos.-** Incisos tercero y cuarto.-
> […] Para los efectos de la presente Ley se **entenderá como el sector de la educación: el ente rector del Sistema Nacional de Educación** y del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación, **la entidad pública de evaluación educativa y la Universidad Nacional de Educación** en lo que corresponde a formación y capacitación del personal docente fiscal; **se excluyen** las asignaciones que provienen **de la preasignación** correspondiente **al Sistema de Educación Superior.**

---

no se modificó lo ya determinado en los antedichos artículos constitucionales vigentes desde el 20 de octubre de 2008, así como lo ya establecido en la Ley Orgánica de Educación Intercultural promulgada el 31 de marzo de 2011, que se mantiene en la reforma publicada el 19 de abril de 2021.

> **Las asignaciones presupuestaria** [sic] **para el sector de la educación, son aquellas destinadas exclusivamente a las entidades y órganos descritos en el inciso precedente.** (énfasis agregado).

45. Por lo tanto, no se encuentra la incompatibilidad entre lo dispuesto en el artículo 76 de la LOEI y el derecho a la autonomía orgánica de las instituciones de educación superior previsto en el artículo 355 de la CRE [11] que se dirige a las instituciones del sistema de educación superior del régimen general, mas no a las que cuentan con un régimen propio, como es el caso de la UNAE que forma parte del "sector de la educación"; por ello inclusive no participa de la pre asignación presupuestaria para el sistema de educación superior, sino de las asignaciones presupuestarias del sistema nacional de educación.

8. 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 pública de constitucionalidad 58-21-IN.

2. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[11] CRE, artículo 355:
Art. 355.- El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.
Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.
Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente.
La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.
La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente); y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 58-21-IN/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Aunque coincido con la decisión de la sentencia 58-21-IN/24 ("**sentencia de mayoría**"), estimo oportuno expresar ciertas consideraciones respecto a la interpretación de la disposición transitoria vigésima de la Constitución, que sirvió de fundamento para desestimar la inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley de Orgánica de Educación Intercultural.

2. De manera central, considero que la UNAE, por su naturaleza, es una universidad pública, es decir, es una institución de educación superior que no deja de pertenecer al Sistema de Educación Superior (art. 352, CRE); pero que, conforme, el mismo texto constitucional, mantiene un régimen especial "en lo académico, administrativo y financiero" con la autoridad educativa nacional (disposición transitoria 20, CRE). En tal sentido, no concuerdo con los argumentos de la sentencia de mayoría que interpretan **extensivamente** que la UNAE pertenece al sector de la educación media y no tiene derecho a la autonomía orgánica de una institución de educación superior (art. 355 CRE), esto porque el Ejecutivo la habría "creado", cuando, en una lectura sistemática de la Constitución, las universidades solo se crean mediante ley (art. 354 CRE).

3. Al resolver el problema jurídico, la sentencia de mayoría expresa -en los párrafos 37, 38 y 40- que el Ejecutivo, como autoridad educativa nacional, creó la UNAE y, por ende, es justificado que la dirija, ya que los artículos 261 número 6 y 344 de la Constitución le dan a dicha autoridad la facultad de ejercer la política y rectoría del Sistema Nacional de Educación. De tal manera, la sentencia concluye en el párrafo 45 que esta universidad forma parte de dicho Sistema Nacional de Educación, tiene un régimen propio que dista de una institución de educación superior de "régimen general" con derecho a la autonomía universitaria orgánica.

4. Al respecto, considero que la sentencia de mayoría no considera que la UNAE, conforme la misma disposición constitucional transitoria vigésima, es una **institución de educación superior** que pertenece al Sistema de Educación Superior (art. 352, CRE), por lo que, por su naturaleza, su creación solo podía hacerse mediante ley, como manda el artículo 354 de la Constitución. Tanto es así, que en la Ley Orgánica de Educación Superior ("**LOES**") se establecía expresamente:

> Disposición Transitoria Décima Quinta.- Durante los cinco años posteriores a la promulgación de esta Ley no se creará ninguna nueva institución de educación superior. Se exceptúan de esta moratoria **la Universidad Nacional de Educación "UNAE", prevista en la Disposición Transitoria Vigésima de la Constitución**, cuya matriz estará en la ciudad de Azogues, Provincia del Cañar; la Universidad Regional Amazónica, cuya matriz estará en la ciudad de Tena, Provincia del Napo; la Universidad de las Artes con sede en la ciudad de Guayaquil y una universidad de investigación de tecnología experimental.
> La **Función Ejecutiva realizará** en el plazo máximo de dos años, los **trámites constitucionales y legales** correspondientes para su creación y funcionamiento y, serán partícipes de la parte proporcional de las rentas que asigna el Estado a las universidades y escuelas politécnicas públicas (énfasis añadido).

5. En cumplimiento de estas disposiciones legales y constitucionales, la UNAE fue creada mediante la Ley de Creación de la Universidad Nacional de Educación, publicada en el suplemento 147 del registro oficial de 19 de diciembre de 2013, y que fue promovida por el Ejecutivo. Por lo tanto, el término "creación" de la disposición transitoria vigésima debía interpretarse en los términos que lo hace la LOES: como una obligación del Ejecutivo de realizar los trámites constitucionales y legales correspondientes para su creación y funcionamiento

6. Además, considero que la disposición transitoria vigésima de la Constitución, en su tenor literal, define a la UNAE como una **institución superior** con la particularidad de que la autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero. Es decir, la Constitución excluyó el componente **orgánico** a cargo de la autoridad educativa nacional. Esta exclusión estaba justificada porque, en los artículos 354 y 355, el mismo texto constitucional ya establece un régimen de autonomía universitaria a todas las instituciones de educación superior.

7. En conclusión, estimo que la sentencia de mayoría realiza una lectura imprecisa de la disposición transitoria vigésima que implica establecer una suerte de institución de educación superior creada al margen del Sistema de Educación Superior y de los principios constitucionales que rigen a dicho Sistema. Sin embargo, como se ha expuesto, dicha disposición transitoria no establece ninguna excepción para aquello, ni exceptúa la autonomía de la UNAE como institución de educación superior, sino que establece un régimen especial "en lo académico, administrativo y financiero" a cargo de la autoridad educativa nacional, asumida por el Ministerio de Educación.

8. En tal sentido, considero que la sentencia de mayoría debía abordar la demanda de inconstitucionalidad de manera que se confronte si el artículo 76 de la LOEI contraría el

derecho a la autonomía universitaria en todas sus dimensiones académica, administrativa, financiera y orgánica (art. 355, CRE). De tal manera, se habría observado de manera más clara que la norma legal impugnada desarrolla a nivel infraconstitucional la dirección de la UNAE, por parte de la autoridad educativa nacional, en lo "académico, administrativo y financiero", pero no en lo "orgánico", en estricta observancia de la disposición transitoria vigésima del texto constitucional.

9. Por lo expuesto, coincido con la sentencia 58-21-IN/24 en desestimar la acción pública de inconstitucionalidad, pero con las precisiones expuestas en este voto concurrente.

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.03.08 13:17:23 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 58-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 22 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 15:28; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 58-21-IN/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. El 08 de febrero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional, a través de voto de mayoría, dictó la sentencia 58-21-IN/24 ("**sentencia de mayoría**" o "**decisión de mayoría**"), en la que desestimó la acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, presentada por la Universidad Nacional de Educación ("**entidad accionante**" o "**UNAE**"), en contra del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural ("**LOEI**"). Según se expresó en la sentencia de mayoría, no existe incompatibilidad entre lo dispuesto en la norma impugnada y el derecho a la "autonomía orgánica" de las instituciones de educación superior previsto en el artículo 355 de la Constitución de la República ("**CRE**"). Con base en lo establecido el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), respetuosamente formulo el presente voto salvado por disentir de los fundamentos de la decisión de mayoría.

2. La entidad accionante en su demanda, que fue sintetizada en la sentencia de mayoría, afirmó que la norma impugnada contradice la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de las universidades y escuelas politécnicas, determinada en el artículo 355 de la CRE. Principalmente la entidad accionante señaló que:

2.1. La UNAE es una institución de educación superior a la cual ampara, desde el momento de su creación, la autonomía "académica, administrativa, financiera y orgánica" contemplada en la CRE. Indicó, además, que la norma impugnada vulnera sus derechos, en el ámbito de gobierno y gestión, pues "otorga a la Autoridad Educativa Nacional una especie de rectoría sobre los aspectos que por mandato constitucional deben corresponderle de manera exclusiva" a la Universidad.

2.2. Al ser la UNAE una institución de educación superior, no puede ser regulada a través de la LOEI, puesto que aquello excede el ámbito y objeto de la mencionada ley.

2.3. La UNAE reseñó los aspectos de su creación como universidad al amparo de la disposición transitoria vigésima de la CRE, y cómo la Autoridad Educativa Nacional formó parte de la comisión gestora durante sus primeros años de vida institucional, de acuerdo con su ley de creación, hecho que no exime su naturaleza a la cual la ampara la autonomía y la normativa propia del Sistema de Educación Superior.

3. A partir de las mencionadas alegaciones, la entidad accionante tenía como pretensión la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 76 de la LOEI.

2. La disidencia: Análisis constitucional

a) Sobre la "Universidad" y el derecho a la autonomía

4. La concepción de "Universidad" y autonomía son un conjunto del que derivan una serie de acciones y relaciones que permiten a estos espacios de vida académica y social cumplir con sus fines. Las universidades además de ser lugares en los cuales se genera y comparte conocimiento académico, también, fueron concebidas para desarrollar las potencialidades humanísticas de sus miembros, a fin de generar soluciones profesionales respetuosas de la dignidad humana, con conciencia ambiental y ética profunda con la sociedad.[1] El cumplimiento de estas funciones requiere de un fuerte compromiso estatal y social de no injerencia y libertad para el desarrollo de ciencias, procesos y saberes. Esto es, el reconocimiento de que las universidades puedan definir sus esquemas normativos internos, que tengan capacidad de auto gestionarse y auto gobernarse para garantizar el cumplimiento de sus fines institucionales, y de aquellos que tiene con la sociedad.

5. Se puede decir que:

> La autonomía universitaria es la que brinda la posibilidad de ejercer la reflexión y la crítica, para que la universidad sea el espacio libre en el que se produzca y trasmita el conocimiento. Concede a las casas de estudio el derecho de autogobernarse, de construir un gobierno propio y normas que regulen los juegos de poder de sus actores, así como tener una vida política interna estructurada. La autonomía, además, constituye un elemento de identidad y de convocatoria a la unidad de los universitarios. La autonomía es la que da cobertura para que la universidad determine su orden jurídico y para establecer su organización, funcionamiento

[1] Al respecto, véase la sentencia 140-18-SEP-CC (pp. 43, 44), que señala: "[…] la Universidad desempeña un rol preponderante en la consolidación del Estado constitucional de derechos y justicia, fundamentalmente en la formación de individuos conocedores de sus derechos y obligaciones en uso de una razón que le permite proyectar su presente y futuro, contribuyendo en tal virtud, al desarrollo personal y social con énfasis en la producción e intercambio de conocimiento intercultural."

> y tipos de autoridad; y por tanto, para que la autoridad y la comunidad tomen decisiones libremente sobre el desarrollo institucional y sobre los modos de vinculación con el marco social que rodea a la universidad.[2]

6. Además, de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la autonomía universitaria, es un *"conjunto de derechos y obligaciones con responsabilidad social"*.[3] Esto, tiene plena concordancia con la dualidad que este término tiene en la Constitución, que lo reconoce como un principio que rige al Sistema de Educación Superior (artículo 351 CRE), y como un derecho de las universidades y escuelas politécnicas (artículo 355 CRE).

7. La CRE señala:

> **Art. 351.-** El sistema de educación superior […] se regirá por los principios de **autonomía responsable**, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.
>
> **Art. 352.- El sistema de educación superior estará integrado por universidades** y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados.
>
> [Énfasis agregado en los textos].

8. De los artículos citados es posible dar cuenta de la Constitución claramente estableció que el Sistema de Educación Superior tiene como parte integrante a las universidades, y que la autonomía es, sin lugar a dudas, uno de sus principios rectores. Así, se confirma el hecho –histórico incluso– de que estas instituciones de educación superior deben mantener autonomía para garantizar su libertad y el cumplimiento de sus fines.

9. Adicionalmente, la Constitución estableció que:

> **Art. 355.-** El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

---

[2] Humberto Muñoz García, (2010), *"La autonomía universitaria. Una perspectiva política"*, en *"Perfiles Educativos"*, vol. XXXII, número especial, Universidad Autónoma de México, p. 96, en https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/hmunoz/Munoz_PerfilesEducativos_LaAutonomia.pdf

[3] Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura "UNESCO", *"Declaración Mundial Sobre la Educación Superior en el Siglo XXI"*, en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116345_spa

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

10. Esta Corte, en su jurisprudencia, ha señalado la importancia y la necesidad del reconocimiento y respeto de la autonomía universitaria en el país, y ha remarcado su enfoque responsable y solidario, como un atributo que incluso propende a garantizar la finalidad que tienen las universidades en la construcción de sociedades democráticas.[4] Adicionalmente, la jurisprudencia ha caracterizado las garantías de su núcleo esencial, entre las que se encuentra la gestión y gobierno de sí mismas.[5] Este Organismo, incluso, ha manifestado que la autonomía universitaria es:

> Una de las condiciones básicas para que las IES cumplan con su función y responsabilidad de generar y difundir el conocimiento, arte y cultura en todas sus formas, así como para desarrollar el pensamiento crítico de la sociedad, es la existencia de un ámbito de libertad e independencia política, administrativa y financiera, libre de condicionamientos externos.[6]

11. En la sentencia 12-11-IN/20, la Corte profundizó respecto de las garantías constitucionalmente reconocidas para el ejercicio de la autonomía universitaria,[7] y sobre una de ellas indicó:

> Una segunda garantía para el ejercicio del derecho a la autonomía universitaria tiene que ver con el "gobierno y gestión de sí mismos", para lo cual la Constitución reconoce las dimensiones financiera, administrativa y orgánica del principio de autonomía universitaria. Ahora bien, la garantía de gobierno y gestión de sí mismos debe, al mismo tiempo, ser respetuosa de los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos, así como del inciso final del artículo 355 que establece que esta dimensión de la autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

12. De lo señalado, en el marco de esta autonomía como derecho y en todas sus dimensiones, la Universidad puede darse sus estatutos, conformar su cogobierno, establecer –dentro de los parámetros de aprobación legal de los organismos rectores del sistema de educación superior– sus programas de carrera, el manejo de su presupuesto, entre otras facultades.

---

[4] CCE, sentencia 140-18-SEP-CC, 18 de abril de 2018, pp. 44, 45.
[5] *Ibid*.
[6] CCE, sentencia 12-11-IN/20, 29 de julio de 2020, párr. 67.
[7] En esta sentencia la Corte indicó: "68. El artículo 355 de la Constitución reconoce el principio de autonomía universitaria como garantía institucional en cuatro dimensiones: académica, administrativa, financiera y orgánica.

Es decir, la Universidad puede autogobernarse en los marcos de la responsabilidad como lo ha señalado permanentemente la Corte en su jurisprudencia. En tal sentido, la norma impugnada condiciona a la UNAE a aceptar las formas establecidas en una ley (LOEI) cuyo objeto no versa ni regula a la educación superior. Además, condiciona su capacidad de gestión a un organismo ajeno a ella, como atributo de su existencia; esto, implica contrariar en sí mismo al derecho y principio de autonomía que la asisten en su condición de institución de educación superior.

13. Por lo señalado, a criterio de esta magistratura, la decisión de mayoría debió hacer eco de la autonomía universitaria responsable como un principio y un derecho de vital importancia histórica y constitucional para el adecuado funcionamiento de las universidades en el país. La sentencia de mayoría –por consideración de una disposición transitoria– descartó las alegaciones de la UNAE respecto de su legítimo derecho a actuar conforme a su autonomía en todas las dimensiones y garantías que la Constitución y esta Corte han reconocido que asisten a las universidades en su condición de instituciones del sistema de educación superior. Así, a criterio de la jueza, la decisión de mayoría debió considerar y analizar los pronunciamientos previos de esta Corte respecto de la autonomía universitaria para fundamentar su razonamiento.

b) Sobre el "Sistema Nacional de Educación", el "Sistema de Educación Superior" y la competencia de la "Autoridad Educativa Nacional" respecto a una Universidad.

14. En la sección denominada "Educación" (arts. 343 a 357) la Constitución aborda aspectos inherentes a este derecho en sus distintos niveles. Así, es posible dar cuenta que desde el artículo 343 a 349 se refiere al "Sistema Nacional de Educación"; mientras que, a partir de los artículos 350 a 357 se refiere al "Sistema de Educación Superior".

15. De acuerdo con el artículo 344 de la CRE:

> El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior.
> El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.

16. Por su parte, los artículos 352 y 353 establecen que:

> **Art. 352.-** El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados.
>
> **Art. 353.-** El sistema de educación superior se regirá por:
> 1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva.
> 2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación.

17. Esta división delimita los marcos de actuación entre uno y otro sistema educativo, así como las competencias de sus organismos rectores y los distintos tipos de instituciones que las conforman. De lo dicho, las universidades se encuentran inmersas en el sistema de educación superior, respecto del cual la "autoridad educativa nacional" no tiene ninguna competencia, razón por la que una norma de carácter infraconstitucional no podría desconocer –como ya se manifestó en el acápite de análisis anterior– derechos y garantías relacionadas directamente con el funcionamiento de una universidad. La Constitución, en sus artículos 344 y 351 únicamente establece un deber de coordinación entre ambos sistemas, más no superpone competencias.

18. Incluso, de la lectura del ámbito de la LOEI se observa claramente que este excluye al sistema de educación superior, del cual por definición constitucional la UNAE es parte, no pudiendo equipararla a las condiciones de una institución del sistema nacional de educación (inicial, básica y bachillerato). El voto de mayoría, en un ejercicio interpretativo de una disposición transitoria, señala que, aunque se denota que "la estructura orgánica de la UNAE se encuentra orientada a permitir la participación de las autoridades que comúnmente se encuentran a nivel universitario", la UNAE tiene un "régimen orgánico propio" debido a que:

> […] el Estado Central cuenta con la competencia exclusiva para la política en la educación y ejerce la rectoría en el sector a través de la autoridad educativa nacional. Por lo que, de conformidad con los artículos 261 número 6, 344 y disposición transitoria vigésima de la Constitución, se encuentra justificado que la UNAE se encuentre dirigida por la antedicha autoridad en el ámbito académico, administrativo y financiero, ya que es la encargada del sistema nacional de educación en los niveles educativos inicial, media y bachillerato, puesto que precisamente los docentes instruidos en la UNAE se forman para ser profesores en las instituciones educativas de los indicados niveles (escuelas, colegios, mas no en la educación superior).

19. Lo señalado supone una contradicción respecto de las competencias, límites e instituciones que forman parte de cada sistema de educación, y no observa que el

determinar un "régimen propio" entraña una excepcionalidad no contemplada en el diseño constitucional del sistema de educación superior. Al señalar que, al amparo de una disposición transitoria contenida en la CRE, se establece un "régimen propio" para una universidad, es posible evidenciar que esta premisa puede traer un problema de contradicción entre dos normas constitucionales, por ejemplo, con lo establecido en el artículo 355, que no contempla o establece regímenes "propios" o especiales o distinciones entre unas u otras universidades para el reconocimiento de sus derechos, como la autonomía. Además, a criterio de quien suscribe este voto salvado, la sentencia de mayoría confunde la finalidad para la cual fue creada la UNAE con su naturaleza de institución del sistema de educación superior y el régimen que la soporta.

20. Adicionalmente, para la Corte Constitucional no ha sido ajena la situación de la UNAE como una institución de educación superior, dado que en la sentencia 9-20-IA/20 se la incluyó como una de las universidades que se presentaron en calidad de terceros con interés al reclamo de las modificaciones presupuestarias que afectaron a las instituciones de educación superior, pronunciamiento que también debió ser analizado para el sustento de la sentencia de mayoría.

c) Consideraciones adicionales

21. Finalmente, es importante señalar que la educación superior cuenta con normativa[8] y un sistema propio de regulación que involucra a varias entidades como, por ejemplo, el Consejo de Educación Superior (CES), el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES), y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).[9] En tal sentido, la demanda y su análisis debían considerar, de forma integral, la concurrencia de diversos factores que determinan el funcionamiento del sistema de educación superior y de la universidad, así como asuntos relativos a los derechos adquiridos de los estudiantes (programas de carrera en curso, registro de títulos, funcionamiento financiero), el régimen de creación de la Universidad y el alcance que la disposición transitoria vigésima de la CRE tuvo en dicho proceso constitutivo.

[8] Por ejemplo, la Ley Orgánica de Educación Superior y su reglamento. Las universidades además se crean a través de su propia ley, como fue el caso de la UNAE, en la que se establece un régimen de creación, sus promotores o comisión gestora que opera con un tiempo delimitado.

[9] Es necesario, además considerar que estas instituciones, dentro de sus facultades constitucional y legalmente establecidas, emiten normativa relacionada con el sistema de educación superior y las entidades que lo conforman. Por ejemplo, el Estatuto de la UNAE, al que la sentencia de mayoría refiere, fue validado a través de una resolución del CES (RPC-SO-19-No.309-2023), al amparo de la normativa del sistema de educación superior. Véase: http://gaceta.ces.gob.ec/inicio.html?id_documento=255033

22. Por los argumentos expuestos en el presente voto salvado expresó mi disidencia con la sentencia de mayoría.

HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 58-21-IN fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 10:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5821IN-67686

Caso Nro. 58-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintiséis de febrero de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día viernes ocho de marzo de dos mil veinticuatro el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz; y, el día lunes once de marzo de dos mil veinticuatro el voto salvado de la jueza constitucional, Teresa Nuques Martínez, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ASGB/wfcs

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 58-21-IN/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 16 de agosto de 2024.

VISTOS: Agréguese al proceso el escrito presentado, el 15 de marzo de 2024 por Rebeca Castellanos Gómez, en calidad de rectora de la Universidad Nacional de Educación (**"entidad recurrente"** o "**UNAE**"). El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 58-21-IN, acción pública de inconstitucionalidad, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 08 de febrero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 58-21-IN/24 ("**sentencia**"), en la que se desestimó la acción pública de inconstitucionalidad respecto del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural ("**LOEI**").

2. La sentencia fue notificada el 12 de marzo de 2024, conforme consta en la razón emitida por la secretaria general de este Organismo.

3. El 15 de marzo de 2024, la entidad recurrente presentó un pedido de aclaración y ampliación ("**pedido**") de la indicada sentencia.

2. Legitimación y oportunidad

4. De conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") y en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**"), las partes y quienes intervinieron en el proceso constitucional y les involucra la emisión de la decisión respectiva de este Organismo, pueden solicitar la aclaración o ampliación de las sentencias o dictámenes emitidos por esta Corte en el término de tres días contados desde su notificación.

5. La notificación de la sentencia se produjo el 12 de marzo de 2024[1] y el recurso de aclaración fue presentado por la entidad recurrente de la causa número 58-21-IN el 15 de marzo de 2024. Por lo que, se colige que cumple con la legitimación y oportunidad para su interposición.

3. Fundamentos del pedido

[1]De conformidad con la razón de notificación suscrita por la secretaria general de la Corte Constitucional, que consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional.

6. La entidad recurrente en su pedido desarrolla cuatro puntos, sobre los que ha pedido aclaración, acerca del punto 1 indica lo siguiente:

> 1) […] Pero más allá de lo señalado, llama la atención que en la sentencia se determine que la Universidad Nacional de Educación forma parte del sector de la educación sustentando su aseveración en lo establecido en los artículos 1.1 y 20 de la LOEI; entonces, en este punto es necesario que por parte de la Corte Constitucional se aclare y se amplíe la sentencia en el sentido de que, se indique taxativamente y [sic] a qué tipo de políticas debe someterse; toda vez que desde el momento mismo de su creación, toda la estructura y funcionamiento de esta Institución de Educación Superior ha sido acorde a lo establecido en la Ley Orgánica de Educación Superior, su reglamento y en las regulaciones expedidas por el Consejo de Educación Superior.
> […] Son respuestas sobre las cuales la Corte Constitucional debe pronunciarse de manera expresa, ya que en los términos establecidos en su sentencia, esta institución de educación superior estaría regida en absoluto por la Autoridad Educativa Nacional y en consecuencia, no estaríamos sujetos a los procesos que tienen todas las demás universidades tuteladas por el artículo 355 de la Constitución […].

7. Y añade:

> Esta "universidad" que a partir de la sentencia dejaría de ser universidad, convirtiéndose en un apéndice del Ministerio de Educación en flagrante contradicción con los artículos 354 y 355 de la constitución [sic], no debería entonces cumplir con los procesos de acreditación frente al organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad establecido en el artículo 353 de la Constitución (CACES), ni cumplir con las políticas y regulaciones establecidas por los órganos rectores del Sistema de Educación Superior y tampoco erogar recursos para el otorgamiento de becas y ayudas económicas a los estudiantes acorde a lo establecido en el artículo 77 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

8. Así también, sobre el punto 2, la entidad recurrente señala:

> 2) Por otro lado, en el párrafo 39 de la sentencia se establece que esta universidad "(…) *se encuentra constituida por un consejo de educación superior; rectorado; vicerrectorado de formación; y, vicerrectorado de investigación, innovación y posgrados,* ***los mismos que son elegidos mediante votación universidad en la que participa la comunidad universitaria*** *(…)*" (el énfasis me corresponde). En este punto es necesario que se aclare entonces de qué forma se llevarán a cabo las elecciones de las primeras autoridades institucionales en el momento que corresponda, toda vez que de acuerdo con la Ley de Creación de la Universidad Nacional de Educación, la Autoridad Educativa Nacional remite ternas para que ocupen dichos cargos tras el proceso electoral. (énfasis en el original).

9. Al respecto del punto 3, manifiesta:

> 3) Es necesario que se amplíe y se aclare la sentencia en lo que respecta a lo señalado en el párrafo 45 de la sentencia en el que se indica que: *"(…) la Universidad Nacional de*

> *Educación no participa en la pre asignación presupuestaria para el sistema de educación superior, sino de las asignaciones presupuestarias del sistema nacional de educación"*; toda vez que, el artículo 20 de la Ley Orgánica de Educación Superior, establece todo lo referente al patrimonio y financiamiento de las instituciones de Educación Superior, gozando la UNAE de estas asignaciones, entre las cuales están las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario Politécnico (FOPEDEUPO), las asignaciones que han constado y las que consten en el Presupuesto General del Estado, etc.

10. Finalmente, la entidad recurrente sobre el punto 4, alega:

> 4) Finalmente, es necesario que se aclare y amplié [sic] lo referente a la disposición transitoria vigésima de la Constitución, con base en la cual la Corte ha fundamentado casi todo el contenido de la sentencia, arguyendo que aquella es la que impone un régimen especial a la UNAE; no obstante, no se toma en consideración en absoluto que la norma aludida constituye una disposición **transitoria**, que por su naturaleza está sujeta al principio de temporalidad, y que se encuentra en contradicción con una norma constitucional expresa que proclama el principio de autonomía universitaria (art. 355 C.R.E) y que no excluye a ninguna universidad de este principio.

4. Análisis de la solicitud

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

12. Al respecto, la aclaración procede si la decisión fuere oscura, y, por su parte la ampliación tiene por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento, sin que por estos recursos se pueda modificarla, pues esto implicaría una vulneración a la seguridad jurídica y un desconocimiento de los efectos de la decisión constitucional.

13. De la revisión de las citas de los párrafos 6, 7, y 8 *supra*, correspondiente a los puntos 1 y 2 del pedido de la entidad recurrente, esta pretende que la Corte se pronuncie sobre el tipo de políticas al que debe someterse la Universidad Nacional de Educación, así como, de procesos llevados a cabo, concursos públicos, vinculación, acreditación, reglamentos, instrumentos internos y demás. Bajo esta lógica, la UNAE busca que este Organismo se pronuncie respecto de situaciones específicas, que no pueden ser discutidos ni dilucidados en una acción de inconstitucionalidad de norma. Es menester indicar que lo efectuado por esta Corte es analizar la posible contradicción de un artículo con una norma constitucional, mas no, pronunciarse sobre procesos internos que se llevan a cabo dentro de una institución, en este caso, la entidad accionante, y

que no se modificarían por la emisión de la sentencia, razón por la cual, el pedido es improcedente.

14. La entidad recurrente solicita que este Organismo determine la forma en que deben llevarse a cabo las elecciones de las autoridades institucionales. En este sentido, se le recuerda a la UNAE que este Organismo en la presente causa se pronunció sobre la incompatibilidad entre el artículo 355 de la CRE y el artículo 76 de la LOEI, mas no, sobre una posible antinomia con éste último, y la Ley de Creación de la Universidad Nacional de Educación. Inclusive este Organismo planteó en la sentencia que, "al ser un asunto de índole infra constitucional, existe la vía pertinente para el efecto, sin que pueda la Corte Constitucional emitir un pronunciamiento al respecto" (párrafo 32).

15. Es así que en la sentencia 53-18-IN/22 de 09 de noviembre de 2022 se indicó que:

> 38. […] **sobre los argumentos de legalidad expuestos, esta Corte no cuenta con los elementos para analizar la inconstitucionalidad de la norma impugnada** (Corte Constitucional, sentencia 16-09-IN/20, párr. 51), así, conforme con la jurisprudencia de esta Corte como son las sentencias 94-15-IN/21 y 58-16-IN/21 este Organismo debe aplicar el principio de presunción de constitucionalidad de la normativa […]
> 39. […] **Los asuntos de legalidad no resueltos por esta Corte, por no ser de su competencia, no implican una validación** de estos. En el supuesto caso de que existan conflictos de orden general o individual éstos **deben ser resueltos por las instancias judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales en esta materia** (Corte Constitucional, sentencia 94-15-IN/21, párr. 34) […] (énfasis añadido).

16. Ahora bien, la entidad recurrente, en el punto 3 de la petición, igualmente, pide se aclare el párrafo 45 de la sentencia, específicamente en lo que respecta a la asignación presupuestaria conforme la cita del párrafo 9 *supra*. En este sentido, la sentencia señala que los artículos 20 y 76 inciso octavo de la LOEI determinan expresamente las instituciones que forman parte del sector educación, dentro del que se encuentra la Universidad Nacional de Educación, y la asignación de los recursos (párrafos 27 y 44).

17. En este punto, este Organismo lo que ha referido es el contenido de las disposiciones de la LOEI vigentes, con la expresión de lo que, tanto los artículos 1.1 y 20 incisos tercero y cuarto, así como el artículo 76 inciso octavo, determinan desde la reforma promulgada el 19 de abril de 2021; esto como una referencia del contexto normativo de la propia ley (cuyo artículo 76 fue demandado), sin ningún aditamento al contenido expreso de lo que se refleja en el texto legal (párrafo 45).

18. Razón por la cual, ante el pedido de aclaración y ampliación de la entidad recurrente en cuanto a que, si a partir de la presente sentencia se habría alterado su régimen de

asignación presupuestaria, se aclara que, aquello no deriva de un pronunciamiento de la Corte Constitucional, tanto más que, respecto específicamente a los recursos, la UNAE menciona a la ley de su creación, la misma que no se encuentra contemplada dentro del control constitucional de la sentencia 58-21-IN/24, ni ha sido objeto de ninguna modificación por parte de este Organismo, debiéndose entender que la entidad debería conservar el régimen de asignación presupuestaria como ha venido implementándose hasta el momento.

19. En todo caso, como se indicó anteriormente, para estos aspectos legales, la entidad recurrente podría activar los mecanismos que le permitan despejar las dudas sobre el alcance y connotación de asuntos de índole infraconstitucional, de conformidad con los medios que prevé el ordenamiento jurídico.[2]

20. Finalmente, y de la revisión del punto 4 del pedido y conforme a lo citado en el párrafo 10 *supra*, la Universidad Nacional de Educación pretende se aclare y amplíe la sentencia en lo referente a la temporalidad de la disposición transitoria vigésima de la Constitución con una supuesta "contradicción con una norma constitucional expresa que proclama el principio de autonomía universitaria (art. 355 C.R.E)".

21. La Corte verifica que mediante la disposición transitoria vigésima se dispuso la creación de la Universidad Nacional de Educación, la que estará dirigida en lo académico, administrativo y financiero por parte de la autoridad educativa nacional. Lo que fue desarrollado a través de la Ley Orgánica de Educación Intercultural -LOEI- promulgada el 31 de marzo de 2011 y su reforma publicada el 19 de abril de 2021. De tal forma que, la indicada disposición, al encontrarse ejecutando lo ordenado por la disposición constitucional, este Organismo concluyó que el acusado artículo 76 de la LOEI no incurre en inconstitucionalidad.[3]

22. Por tal motivo, se reitera que este Organismo en la sentencia 58-21-IN/24 estableció que la normativa legal impugnada se sustenta en la disposición transitoria vigésima de la Constitución, sin que le corresponda dilucidar si la misma se contrapone con otra

---

[2] CRE, artículo 237 número 3:
Art. 237.-Corresponderá a la Procuradora o Procurador General del Estado, además de las otras funciones que determine la ley: […]3. El asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos […].

[3] CCE, sentencia 58-21-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 26:
[…] 26. La Ley Orgánica de Educación Intercultural fue aprobada 11 de enero de 2011 y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 417, el 31 de marzo de 2011. Mediante la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, aprobada el 09 de marzo de 2021 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial 434, el 19 de abril de 2021, se reformó el artículo 76 […].

disposición constitucional, esto es, con el artículo 355 de la Constitución, como alega la entidad recurrente, ya que el control abstracto de constitucionalidad no procede entre normas de la propia Constitución, sino respecto de normas constitucionales y el resto de normativa que integra el sistema jurídico, como en el presente caso, en el que no se evidenció una incompatibilidad entre el artículo 76 de la LOEI y la Constitución.[4]

23. En tal virtud, la solicitud de la entidad recurrente deviene en improcedente.

5. Decisión

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

1. **Negar** los puntos 1, 2 y 4 de solicitud de aclaración y ampliación; y, **aceptar** el punto 3 de la misma, de conformidad con el párrafo 19 supra.

2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia 58-21-IN/24.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[4] El artículo 76 número 5 de la LOGJCC determina que el control abstracto de constitucionalidad tiene por objeto garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, "a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma"; y, agrega que procede "entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico".
CCE, sentencia 94-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 25: "Al hacer control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe analizar posibles incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa".

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, quien señalo que *"en este caso también le pido señora secretaria que consigne mi voto salvado que lo formulo de manera oral"*, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 16 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad; y, Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 66-21-IS/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 08 de agosto de 2024

CASO 66-21-IS

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

SENTENCIA 66-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por el beneficiario de las medidas, al constatar que no se cumplieron los requisitos establecidos en la LOGJCC. Asimismo, desestima la acción de incumplimiento promovida de oficio por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, al verificar que dicha judicatura no cuenta con legitimación activa para activar esta garantía jurisdiccional, por no ser la autoridad judicial encargada de la ejecución de la sentencia de acción de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 15 de marzo de 2019, Rodrigo Elías León Avegno presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General del Estado.[1] Dicha garantía jurisdiccional recayó por sorteo de ley en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Norte con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas ("**Unidad Judicial**").[2]

2. En sentencia de 02 de abril de 2019, la Unidad Judicial resolvió declarar sin lugar la demanda por improcedente.[3] En contra de esta decisión, Rodrigo Elías León Avegno interpuso recurso de apelación.

[1] En su demanda alegó que en el sumario administrativo 39025-GYE-2018 [a través del cual se le impuso la sanción de destitución por abandono injustificado de su puesto de trabajo] se habrían vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso, igualdad formal y material, prohibición de discriminación, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, trabajo, seguridad social y una vivienda digna.
[2] El proceso se signó con el número 09209-2019-01290.
[3] En la parte medular del fallo se expresa:
[…] De la normativa citada se puede concluir que el señor RODRIGO ELIAS LEON AVEGNO, al prestar servicio en la Orquesta Sinfónica de Guayaquil, estaría sometido a las normas contenidas en la Ley Orgánica de Servicio Público, por tanto quienes tienen la competencia para conocer sobre objeto principal que equivocadamente se ha presentado como acción de protección constitucional, es el Tribunal de lo Contencioso Administrativos [sic]. […] Se debe precisar que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos jurisdiccionales de protección pertinentes para la tutela de los derechos de las personas que puedan ser objeto de lesiones como consecuencia de la antinomia normativa de rango infra constitucional. Sostener lo contrario

3. El 17 de julio de 2019, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Corte Provincial**") emitió sentencia en la que aceptó el recurso de apelación, revocó el fallo subido en grado y, en consecuencia, declaró con lugar parcialmente la demanda acción de protección.[4] El 02 de agosto de 2019, la Corte Provincial resolvió los recursos horizontales de ampliación y aclaración formulados por ambas partes.[5]

4. El 30 de agosto de 2019, el Ministerio de Trabajo formuló una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Corte Provincial, la cual fue inadmitida por este Organismo en auto de 17 de diciembre de 2019.[6]

5. El 02 de enero de 2020, la Unidad Judicial remitió las piezas procesales pertinentes al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincial del Guayas ("**TDCA**"), a fin de que se proceda con la cuantificación económica dispuesta en la sentencia de apelación.[7]

---

y permitir que la justicia constitucional, en este caso la Corte, incursione en esas competencias lesionaría el principio de interpretación integral de la Constitución y generaría como resultado que la tutela judicial constitucional termine por absorber a la justicia ordinaria […].

[4] En la sentencia se manifiesta que:

[...] este Tribunal considera que se han (sic) probado irrefutablemente la violación a los derechos constitucionales a la Defensa y a la Seguridad Jurídica […] lo cual no puede ser ignorado, además de que el trámite administrativo ha causado estado para el accionante y ya se lo ha privado de su fuente de Trabajo [sic] siendo una persona discapacitada y a cargo además de otra persona discapacitada, sin oportunidad de ejercer plenamente su derecho a la defensa en el expediente administrativo, al habérsele privado del acceso a las pruebas conforme lo descrito en este fallo y que no fue desvirtuado por la entidad accionada ni presentó el expediente para ser corroborado, y además ya se ha procedido a su desvinculación y destitución de la Orquesta Sinfónica de Guayaquil tal cual se aprecia de fojas 45, siendo inminente el daño causado y la vía administrativa y judicial no son las adecuadas por su rigurosidad de términos y plazos de sustanciación […].

Adicionalmente, en el análisis del tribunal de apelación se descartó la vulneración del derecho constitucional a la igualdad formal, material y no discriminación.

[5] En el auto se indicó que:

[…] Siendo que este Tribunal de ninguna forma puede pronunciarse sobre el fondo del sumario administrativo, ni puede declararlo como no iniciado como es la pretensión del accionante en su recurso de aclaración, debiendo sustanciarse desde el punto de la nulidad declarada; asuntos de los cuales debe encargarse la autoridad sustanciadora del sumario administrativo, donde una vez saneado, las partes deberán hacer valer sus derechos si les asistieran […] es el Ministerio de Trabajo el obligado a satisfacer los emolumentos dejados de percibir, pues una cosa es el reintegro de funciones, y otra cosa es la reparación por el lucro cesante respecto de las remuneraciones y demás beneficios sociales que dejó de percibir a causa de una resolución inconstitucional […].

[6] En la causa 2557-19-EP, cuyo Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la jueza Carmen Corral Ponce, el juez Alí Lozada Prado y el ex juez Agustín Grijalva Jiménez.

[7] El proceso de cuantificación de la medida de reparación económica se identificó con el número 09802-2020-00015.

6. El 09 de diciembre de 2020, el TDCA dictó el respectivo auto resolutorio en el que ordenó al Ministerio de Trabajo el pago inmediato "[…] de US$ 15,196.01 (QUINCE MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS CON 01/100 DOLARES AMERICANOS), que es la cantidad que debe recibir el accionante […]".[8]

7. El 03 de febrero de 2021, Rodrigo Elías León Avegno solicitó al TDCA que se dispongan las sanciones correspondientes ante el incumplimiento del auto de 09 de diciembre del 2020 y que se remita el expediente a la Fiscalía General del Estado, con la finalidad de investigar el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

8. Luego de varias insistencias para exigir el cumplimiento del referido auto, mediante providencia de 03 de mayo de 2021, el TDCA señaló que: "[…] previo a que el Tribunal remita la presente causa a la Corte Constitucional […] se dispone que en el término de 5 días, la parte accionante presente evidencia de haber acatado lo dispuesto en el auto resolutivo de 9 de diciembre de 2020; fenecido dicho término, la actuaria de la causa, deberá sentar la razón de su cumplimiento […]". Acto seguido, el 17 de mayo de 2021, el TDCA dispuso que se remita el expediente a la Corte Constitucional para que resuelva lo que en derecho corresponda.

9. El 21 de junio de 2021, se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el oficio 0071-TDCAG-2021-6-09802-2020-00015, por medio del cual el TDCA remitió el expediente judicial número 09802-2020-00015.

10. A través del sorteo automático realizado el 21 de junio de 2021, la presente causa se signó con el número **66-21-IS**, y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

11. El 12 de mayo de 2022, Rodrigo Elías León Avegno, en calidad de accionante del proceso de origen ("**accionante**") compareció en la presente causa y expuso sus pretensiones. El 24 de mayo de 2022, el accionante presentó directamente dentro del proceso constitucional **66-21-IS**, una acción de incumplimiento: "[…] A LOS DICTÁMENES Y SENTENCIAS EMITIDOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL, ESPECÍFICAMENTE EN LAS SENTENCIAS NRO. 004-13-SAN-CC; Y EN LA N.º 011-16-SIS-CC DEL CASO N.º 0024-10-IS […]". El 01 de diciembre de 2022, el

[8] El proceso judicial se signó con el número 09802-2020-00015.

accionante formuló un alcance a su acción de incumplimiento [en ambos escritos se solicitó la unificación de la acción de incumplimiento promovida de forma autónoma por el accionante, con la iniciada en la causa 66-21-IS, por pedido del TDCA].

12. El 22 de mayo de 2023, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y requirió a la Unidad Judicial que remita a este Organismo el expediente original y completo, o en su defecto, copias debidamente certificadas del proceso 09209-2019-01290.

13. El 19 de julio de 2024, la jueza constitucional sustanciadora dispuso a la Unidad Judicial que remita un informe actualizado en el que se detalle la situación jurídica relacionada al cumplimiento de la sentencia dictada dentro de la garantía jurisdiccional signada con el número 09209-2019-01290. De igual manera, emplazó al accionante y a la Orquesta Sinfónica de Guayaquil para que presenten las alegaciones que estimen pertinentes.

2. Competencia

14. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Resolución cuyo cumplimiento se demanda

15. La decisión cuyo cumplimiento se exige, tanto por parte del TDCA, como del accionante, es la dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 17 de julio de 2019, la misma que en su parte resolutiva dispone:

> REVOCAR la sentencia recurrida, y en base al segundo inciso del Art. 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, se declara parcialmente con lugar la acción de protección propuesta por RODRIGO ELÍAS LEÓN AVEGNO en contra de la DIRECCIÓN REGIONAL DE TRABAJO Y SERVICIO PÚBLICO DE GUAYAQUIL en la interpuesta persona de su titular, y se dispone: a).- Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la Seguridad Jurídica, y al debido proceso en la garantía del Derecho a la Defensa [sic], b).- Disponer, como medidas de reparación integral las siguientes: b.l).- Dejar sin efecto la resolución expedida el día 5 de noviembre del año 2018, a las 15h35, y notificada el día 7 de noviembre del 2018, expedida por el Inspector Integral 5, Abg. Luis Alfredo Panchana Toral dentro del Sumario Administrativo No. 39025-2018. b.2).- Retrotraer los efectos hasta el momento procesal en que se inicio [sic] y se constató la vulneración de derechos constitucionales, esto es desde la citación con la solicitud de Sumario

Administrativo [sic] a la cual deberá anexarse copia certificada de todos los anexos conforme a la norma positiva para estos procedimientos, y se dispone que sea otro funcionario administrativo de igual rango jerárquico, quien conozca, sustancie y resuelva el expediente de Sumario Administrativo No. 39025-2018, observando las previsiones constitucionales y legales establecidas. Por ende, deberá la DIRECCIÓN REGIONAL DEL TRABAJO Y SERVICIO PÚBLICO DE GUAYAQUIL hacer conocer de la nulidad del Sumario Administrativo No. 39025-2018 a la ORQUESTA SINFONICA DE GUAYAQUIL, a efectos de que esta última restituya en funciones al accionante RODRIGO ELÍAS LEÓN AVEGNO, sin detrimento del resultado final de dicho sumario administrativo una vez saneado. b.3).- Como medida de satisfacción de los derechos vulnerados por la autoridad administrativa, se dispone que el ente accionado Ministerio de Trabajo mediante la DIRECCIÓN REGIONAL DEL TRABAJO Y SERVICIO PÚBLICO DE GUAYAQUIL, ofrezca disculpas públicas al señor RODRIGO ELÍAS LEÓN AVEGNO. Las disculpas públicas deberán ser publicadas en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible del portal institucional del Ministerio del Trabajo, mismo que deberá permanecer por el plazo de treinta días consecutivos. c.4).- Como reparación económica del daño ocasionado, se dispone que el ente accionado Ministerio de Trabajo mediante la DIRECCIÓN REGIONAL DEL TRABAJO Y SERVICIO PÚBLICO DE GUAYAQUIL, cancele al señor RODRIGO ELÍAS LEÓN AVEGNO el valor correspondiente a las remuneraciones no percibidas y más beneficios de ley, desde el día 7 de noviembre del 2018, hasta la reincorporación a su puesto de trabajo, más los intereses de ley.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del TDCA

16. En la providencia de 17 de mayo de 2021, el TDCA expone que:

> […] Conforme consta en el cuaderno procesal, mediante providencias de 14 y 21 de diciembre de 2020 y 12 y 19 de enero de 2021, el Tribunal ha insistido para que la entidad accionada cumpla con lo dispuesto en el auto resolutivo de 9 de diciembre de 2020, notificado el 10 de igual mes y año […] SEGUNDO.- Las insistencias referidas en líneas anteriores no han sido atendidas por los representantes de la entidad accionada, quienes no ha presentado ningún escrito o petitorio respecto de las mismas, lo que evidencia su desinterés y el ánimo de dilatar la ejecución de la causa pese a los reiterados requerimientos realizadas por el Tribunal; TERCERO.- Mediante auto de 3 de mayo de 2021, el Tribunal emitió un nuevo requerimiento a la entidad accionada para que en el término de 5 días presente evidencia de haber dado cabal cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal en su Autor Resolutorio [sic]. En atención de lo referido, mediante escrito de 12 de mayo de 2021, comparece la entidad accionada, señalando que se encuentran realizando los trámites administrativos correspondientes para dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal; no obstante de aquello, no señala fecha ni solicitan una ampliación de término para su conclusión. Lo manifestado se evidencia en la razón de 17 de mayo de 2021, de la actuaría de la causa, que certifica que no se ha cumplido con lo ordenado por el Tribunal […] Por lo expuesto, se dispone a la actuaria de la causa, remita el original del cuaderno procesal a la Corte Constitucional para que

disponga lo que en derecho corresponda, por el incumplimiento señalado, dejando copias debidamente certificadas del expediente.

4.2. Informe de la Unidad Judicial

17. Con escrito de 25 de julio de 2024, la jueza de la Unidad Judicial realiza un recuento de las actuaciones dispuestas en la fase de ejecución de la sentencia. Asimismo, expone el estado actual del cumplimiento de las medidas de reparación integral ordenadas por la Corte Provincial.

4.3. Accionante del proceso de origen

18. El 24 de mayo de 2022, el accionante del proceso de origen ingresó un escrito en el que solicita:

> […] **UNIFICAR** la Acción de Incumplimiento que se encuentra sustanciándose dentro de la causa **66-21-IS**, a la presente solicitud de **ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO A LOS DICTÁMENES Y SENTENCIAS EMITIDOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL** […] En vista a todos los hechos narrados y que son evidenciados en las diferentes etapas del procedimiento y en los diferentes autos emitidos por el mismo Tribunal Contencioso Administrativo, es fácil observar, que **TODO EL PROCESO DE REPARACIÓN ECONÓMICA SE VIO AFECTADO POR EL INCUMPLIMIENTO A LA NORMA JURISPRUDENCIAL EMITIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL** […] Por lo tanto; no solo se trata de que el auto resolutorio sea vulneratorio de derechos constitucionales, sino que **se puede observar que dicho auto resolutorio no es más que la consecuencia de todo el incumplimiento generado en el proceso y en las diferentes etapas de la reparación económica**, de ahí se desprende la razón de solicitar esta Acción de Incumplimiento [sic] a los dictámenes y sentencias de la Corte Constitucional [énfasis en el texto citado].

19. El 01 de diciembre 2022, el accionante ingresó un nuevo escrito en el que se acusa el incumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial el 17 de julio de 2019, en lo que respecta a la medida de reintegro de sus funciones en la Orquesta Sinfónica de Guayaquil, por lo que solicita:

> […] **Se añada a esta causa el siguiente ALCANCE a la ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO** a la sentencia emitida por los **SEÑORES JUECES DE LA SALA DE LO LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS, así como a la ACCION DE INCUMPLIMIENTO** […] **SIGNADA CON EL CÓDIGO 66-21-IS** […]" [énfasis en el original].

20. De igual forma, a través del escrito de 25 de julio de 2024, el accionante informa que:

> [...] los Jueces de lo Contencioso Administrativo, **NO consideraron** el cálculo por el valor de USD 17.748.00, por despido injustificado establecida [sic] en el Art. 51 de la Ley de Discapacidades, puesto que a decir de los Jueces a cargo del proceso ejecutivo, que no correspondía dicho pago calculado en la cuantía puesto que fue uno de las pretensiones taxitas [sic] por parte de accionante. Sin embargo, lo [sic] jueces, deciden omitir este rubro, porque a decir de ellos, la sentencia de origen no dictamina DISCRIMINACIÓN, lo cual corresponde a una interpretación de conocimiento sobre la causa y no al juicio de ejecución que correspondía.
>
> [...] Como pretensión, le exponemos con todo respeto, bajo su consideración la indefensión en la que ha quedado el accionante Rodrigo León Avegno, por cuanto el tiempo transcurrido para la reparación económica ha sido extremadamente largo y que la defensa técnica lo dejó en completa indefensión al no interponer los debidos recursos en los tiempos dispuestos por la ley, que para que haya una verdadera reparación integral en el presente caso se considere el informe pericial, el cual debió ser ejecutado por los Jueces del Tribunal conforme fue cuantificado, esto con base al ordenamiento jurídico determinado en el Código Orgánico General de Procesos, artículo. 144 numeral 5 [...].

4.4. De la Orquesta Sinfónica de Guayaquil

21. Mediante escrito de 25 de julio de 2024, la Orquesta Sinfónica de Guayaquil manifiesta lo siguiente:

> Señora Jueza, la Orquesta Sinfónica de Guayaquil ha cumplido al tenor literal y a cabalidad lo decidido en sentencia de apelación dictada dentro de la garantía jurisdiccional signada con el número 09209-2019-01290, puesto que se nos ha ordenado que se realice el reintegro a sus funciones al accionante RODRIGO ELÍAS LEÓN AVEGNO, consecuentemente el MGS. LUIS EDUARDO SILVA GUILLEN DIRECTOR EJECUTIVO, con fecha 06 de junio del 2019, SUSCRIBE acción de personal Nro.000261-UATH-OSG-2019, en favor del accionante PROCEDIENDO con la inmediata reincorporación del señor RODRIGO ELIAS LEÓN AVEGNO a sus funciones de Instrumentista de Violín II de la planta Orquestal de la Orquesta Sinfónica de Guayaquil.
>
> No teniendo más que informar remito para mejor ilustración acción de personal Nro.000261-UATHOSG-2019, con el que se puede evidenciar el cumplimiento del literal b.2). de la parte Resolutiva de la sentencia de apelación dictada dentro de la garantía jurisdiccional signada con el número 09209-2019-01290 [mayúsculas propias del texto citado].

4.5. Posición de la Procuraduría General del Estado

22. De la revisión integral del expediente constitucional se verifica que la Procuraduría General del Estado no ha comparecido en esta acción de incumplimiento, pese a haber sido debidamente notificada con el contenido del auto de 22 de mayo de 2023.

5. Cuestiones previas

5.1. La presentación directa de la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional

23. Previo a examinar la procedencia de las alegaciones vertidas en torno a la solicitud de "unificación de acciones", así como del supuesto incumplimiento de la sentencia de acción de protección de origen, se estima necesario, en primer lugar, verificar si la persona que se considera afectada ha observado los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**"), para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional.[9]

24. Al respecto, cabe precisar que no se advierte que exista limitación procesal alguna para que la persona afectada por el presunto incumplimiento de una decisión constitucional pueda presentar escritos que, a su juicio, coadyuven a la resolución de la causa, dentro de una acción de incumplimiento impulsada de oficio por parte de la respectiva autoridad judicial. Asimismo, tampoco se excluye la posibilidad de que la persona afectada o beneficiaria de las medidas de reparación integral pueda proponer esta garantía jurisdiccional directamente ante la Corte Constitucional, siempre que se cumplan con los requisitos exigidos por la ley y la jurisprudencia, para conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma subsidiaria y excepcional la competencia de ejecutar una sentencia constitucional.[10]

25. En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

> […] la persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante dicho órgano jurisdiccional, previo a ejercer la acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional […] el ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional

[9] Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

[10] En el párr. 20 de la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que "las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC".

está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.[11]

26. Es decir, que la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado luego de que la persona afectada haya impulsado el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor y cuando haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión.

27. A partir de lo expuesto, la jurisprudencia de este Organismo ha esquematizado los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada y beneficiaria de la sentencia pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

i. **Impulso:** La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.
ii. **Requerimiento:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
iii. **Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.
iv. **Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.[12]

28. Ahora bien, en el caso *in examine* se tiene que la acción de incumplimiento se promovió de oficio por disposición expresa del TDCA el 17 de mayo de 2021, ante la aparente inejecución del auto resolutorio de cuantificación de la medida de reparación económica. Posteriormente, el 24 de mayo de 2022, el accionante del proceso de origen compareció directamente dentro de la causa 66-21-IS y formuló por cuenta propia una segunda acción de incumplimiento, en la que alegó la violación de reglas de trámite, así como la inobservancia de las sentencias 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC. Acto seguido, el accionante presentó un "alcance" a su acción y acusó simultáneamente el incumplimiento de la medida de restitución al cargo del cual fue separado en virtud del sumario administrativo.

[11] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 35 y 36.
[12] Por ejemplo, véase la sentencia CCE, 98-21-IS, 13 de junio de 2024, párr. 46.

29. En ese contexto, se observa que dentro del presente caso no se cumple con el segundo presupuesto identificado en el párr. 27 *supra*, debido a que el accionante presentó su acción de incumplimiento directamente a la Corte Constitucional el **24 de mayo de 2022**, sin haber formulado hasta ese momento el requerimiento -a la jueza ejecutora- de remitir el expediente y su informe a esta Magistratura.

30. Si bien de las constancias procesales se observa que el accionante solicitó la remisión del expediente a la Unidad Judicial, dicho petitorio se efectuó el **15 de julio de 2022**; esto es, de forma posterior a la presentación directa de la acción de incumplimiento ante este Organismo.[13] En este punto cabe enfatizar que no se puede tener como acatado este requisito bajo la consideración de que el proceso ya había ingresado a la Corte Constitucional el 21 de julio de 2021, pues el expediente judicial remitido de oficio correspondía al trámite de cuantificación de la medida de reparación económica sustanciado en el TDCA, mas no al relacionado con la ejecución de la sentencia de acción de protección cuyo cumplimiento se exige.

31. De este modo, a pesar de que el accionante habría intentado corregir la inobservancia de los requisitos establecidos en el artículo 164.3 de la LOGJCC, resulta indispensable reiterar que la posibilidad de subsanar el incumplimiento del artículo en referencia, implicaría transgredir el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento porque involucraría aceptar que la Corte Constitucional puede conocer la ejecución de las sentencias aun cuando no se cumplan los requisitos exigidos por la ley y la jurisprudencia.[14]

32. En consecuencia, se concluye que la acción de incumplimiento deviene en improcedente por incumplir los requisitos establecidos en la LOGJCC. Por lo tanto, debe ser desestimada sin que sea necesario emitir un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones del accionante.

5.2. Sobre la legitimación del TDCA para impulsar de oficio la acción de incumplimiento

33. Tal como se detalló en los antecedentes procesales la acción de incumplimiento de sentencia ha sido promovida directamente por el TDCA, por lo que, en función de lo

[13] F. 314 a 322 del expediente judicial de primera instancia.
[14] Al respecto, véase las sentencias: CCE, 23-20-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60; y, CCE, 98-21-IS, 13 de junio de 2024, párr. 67.

establecido en la sentencia 8-22-IS/22, este Organismo considera necesario dilucidar si dicha judicatura cuenta la aptitud procesal para activar esta garantía jurisdiccional.

34. Así se tiene, que el artículo 163 de la LOGJCC establece que: "[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional". En la misma línea, el artículo 164.2 de la LOGJCC establece que la jueza o juez ejecutor es el competente para remitir el expediente ante la Corte Constitucional junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión.

35. A partir de la exégesis de las normas citas *ut supra*, esta Corte en la sentencia 8-22-IS/22, se alejó expresamente de las reglas jurisprudenciales b.12, b.13 y b.14 contenidas en el fallo 011-16-SIS-CC, y estableció que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales. De tal manera, en el aludido fallo se determinó que los tribunales contenciosos administrativos y tributarios son competentes únicamente para cuantificar el monto de la medida de reparación económica y remitir dicha actuación a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.[15]

36. En el caso en concreto se evidencia que la sentencia que decretó las medidas de reparación integral, entre estas, la reparación económica, fue la dictada el 17 de julio de 2019 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, por lo que se puede concluir que el TDCA no ostenta la competencia para ejecutar el pago fijado en el auto que cuantifica la medida de reparación económica y tampoco cuenta con la legitimación activa para activar de oficio una acción de incumplimiento respecto de ella. En consecuencia, corresponde desestimar la presente acción sin que sea menester realizar consideraciones de otra naturaleza.

37. Finalmente, se recuerda al accionante que la desestimación de las acciones de incumplimiento presentadas en esta causa no obsta para que, una vez cumplidos los requisitos previstos en la LOGJCC y en el RSPCCC para el ejercicio de la acción de incumplimiento, las partes procesales puedan presentar una nueva acción de incumplimiento.[16]

[15] CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.
[16] En un tenor similar ver las sentencias: CCE, 98-21-IS/24, 13 de junio de 2024, párr. 69; y, CCE, 71-22-IS/24, 20 de junio de 2024, párr. 68.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **66-21-IS**.

2. Disponer que se haga conocer el contenido del presente fallo a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Norte con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, órgano encargado de asegurar la ejecución integral de lo resuelto en la acción de protección 09209-2019-01290. Para lo cual, se recalca que los jueces y juezas ejecutores poseen facultades correctivas y coercitivas, como aquellas contenidas en los numerales 1 y 2 del artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial, que les permiten -según las circunstancias particulares de cada caso- imponer una multa compulsiva a las personas obligadas al cumplimiento de una sentencia constitucional y remitir los antecedentes a la Fiscalía General del Estado, si encuentran que la renuencia al cumplimiento de la orden judicial se enmarca en una infracción penal.[17]

3. Disponer la devolución de los expedientes a las judicaturas de origen.

4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[17] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 28.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

6621IS-70e84

Caso Nro. 66-21-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 46-23-IS/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 01 de agosto de 2024

CASO 46-23-IS

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

SENTENCIA 46-23-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia de acción de protección, emitida por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al verificar que no existe incumplimiento de las medidas ordenadas.

1. Antecedentes procesales

1. El 31 de octubre de 2018, Ivon Catterine Vásquez Revelo ("**accionante**") presentó una demanda de acción de protección en contra del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador ("**FONCEJU**" o "**entidad accionada**"), por considerar que éste había vulnerado su derecho a la seguridad jurídica y a la propiedad privada.[1] El proceso se signó con el número 17230-2018-16621.

2. Mediante sentencia emitida y notificada el 28 de diciembre de 2018, la Unidad Judicial Civil con sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial**") rechazó la acción de protección.[2] La accionante interpuso recurso de apelación en contra de esta sentencia.

[1] La accionante señaló que fue socia de FONCEJU desde el año 2003, pero que solicitó su desafiliación el 1 de agosto de 2016, por una serie de denuncias de actos irregulares de los miembros del Directorio del Fondo. Solicitó la cancelación de su cuenta individual y el cruce de obligaciones pendientes que mantenía por un préstamo quirografario y uno prendario. Según la accionante, FONCEJU no atendió su pedido, sino que realizó una liquidación de intereses calculados con posterioridad al 1 de agosto de 2016, fecha en que ella solicitó su desafiliación. La accionante también señaló que presentó un segundo escrito en el año 2018, solicitando el cruce de valores, pero dicha petición no habría sido atendida.

[2] La Unidad Judicial, por un lado, consideró que:
[...] con relación a la alegación de violación del derecho constitucional de la seguridad jurídica [...] no puede la accionante pretender que se apliquen normas del seguro social obligatorio a fondos voluntarios privados regulados por otras disposiciones legales y reglamentarias; de lo que se colige que la entidad accionada no ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica porque ha aplicado las normas pertinentes para los fondos complementarios, conforme lo explicado en líneas anteriores [...].
Por otro lado, respecto de la violación del derecho a la propiedad privada, la Unidad Judicial señaló que la accionante no habría cumplido con las disposiciones legales, impidiendo el cruce de cuentas solicitado, lo que no vulnera su derecho a la propiedad privada. La Unidad Judicial señaló que la accionante accedió voluntariamente a los créditos del FONCEJU, comprometiéndose a pagar intereses, mientras que permitir

3. En sentencia emitida y notificada el 6 de febrero de 2019, la Sala de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha ("**Sala Provincial**") aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia impugnada[3] y ordenó medidas de reparación.[4] Ante ello, la accionante interpuso un recurso de ampliación.

4. En auto emitido y notificado el 6 de marzo de 2019, la Sala Provincial amplió la sentencia, en virtud del recurso interpuesto por la accionante. En el referido auto consta lo siguiente:

> [...] se amplía en el sentido de que: 4.1.- Que la señora GERENTE General del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador FCPC "FONCEJU", realice las acciones correspondientes a fin de efectuar la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas por la accionante, procediendo a cancelar el préstamo quirografario y prendario que conste a su nombre, concediéndole un plazo de 40 días contados a partir de la notificación de esta sentencia. Terminado el plazo concedido, en el plazo de 8 días se remitirá un informe sobre el cumplimiento de lo dispuesto [...].

5. Mediante escrito ingresado el 27 de marzo de 2019, FONCEJU informó a la Unidad Judicial, judicatura encargada de ejecutar la sentencia, lo siguiente:

> Dando cumplimiento a la resolución emitida por la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha, emitida el 06 de febrero de 2019, adjunto al presente la CUENTA INDIVIDUAL de la señora Ivonne Catterine Vásquez Revelo, con cédula de ciudadanía 0602311110, en la que consta que se procedió a cancelar el crédito quirografario de la accionante, por lo que se debitó de su cuenta individual la suma de $19.764,96 dólares, y aplicación a 5 cuotas

---

cruces sin intereses quebraría el fondo. Además, no habría recibido intereses en su cuenta debido a la mora de otros participantes, lo que impide la generación de rendimientos y afecta a todos los partícipes. Por estas consideraciones, la Unidad Judicial no evidencia violación de su derecho a la propiedad privada.

[3] De acuerdo con la Sala Provincial, la accionante se afilió voluntariamente al FONCEJU en 2003, solicitando su separación irrevocable del FONCEJU en 2016 y 2018. Al no liquidar y compensar sus haberes con la deuda pendiente, se habría vulnerado los derechos de la accionante a la propiedad y a la seguridad jurídica. Aceptada su desafiliación, el administrador del fondo debió informar y considerar su petición de cancelar el crédito con su aporte, restar la deuda y recapitalizar el fondo, entregando el saldo restante al funcionario judicial cuando esté cesante.

[4] Las medidas ordenadas fueron las siguientes:

[...] Que la señora GERENTE General del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador FCPC "FONCEJU" realice las acciones correspondientes, a fin de efectuar la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas por la accionante, procediendo a cancelar el préstamo quirografario que conste a su nombre, concediéndole un plazo de 40 días contados a partir de la notificación de esta sentencia. Terminado el plazo concedido, en el plazo de 8 días se remitirá un informe sobre el cumplimiento de lo dispuesto. - 4.2.- De existir un valor sobrante respecto de las aportaciones a favor de la accionante, éste será capitalizado a favor del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador FCPC y se entregará a la accionante una vez que se encuentre cesante.

> adeudadas por el préstamo prendario, la cantidad de $3.862,13. En la actualidad el saldo restante de la cuenta es de $127.82 que se capitalizará a favor del Fondo hasta que la partícipe se encuentre cesante y la deuda por el préstamo prendario es de $25.166,14, que deberá la deudora acercarse a refinanciar con el FONCEJU.

6. Mediante auto de 16 de agosto de 2019, la Unidad Judicial reasumió la competencia sobre el caso[5] y dispuso que FONCEJU se pronuncie, en el término máximo de 5 días, respecto de lo manifestado por la accionante en un escrito de 12 de abril de 2019.[6] Con fecha 18 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial ordenó correr traslado a la accionante con la respuesta de FONCEJU.[7]

7. En auto de 28 de octubre de 2019, la Unidad Judicial, indicó que FONCEJU presentó una liquidación dentro del tiempo establecido por la sentencia de la Sala Provincial. También señaló que dicha liquidación fue impugnada por la accionante, porque a su juicio esta no debía incluir intereses por mora,[8] pero FONCEJU se ratificó en su liquidación (que sí toma en cuenta dichos intereses). Al respecto, en el auto en cuestión, la Unidad Judicial determinó que la liquidación sí debe realizarse considerando los intereses. Además, aclaró que la Sala Provincial:

> [...] no dispuso simplemente liquidar, para lo cual cabría el nombramiento de perito como lo solicita la accionante, sino que dispuso que la liquidación la realice el propio FONCEJU, y así se ha procedido en esta causa, por tanto, no es procedente la solicitud de nombramiento de perito porque eso no fue dispuesto por la sentencia que se está ejecutando. [...] Por las consideraciones expuestas, se niega la petición de la Dra. Ivon Vásquez Revelo, pues la parte accionada FONCEJU ha liquidado la obligación conforme lo dispuso el Superior.

---

[5] En calidad de judicatura ejecutora de la decisión de la Sala Provincial.

[6] Según los cálculos de la accionante, le correspondería pagar 17.839,08 dólares de los Estados Unidos de América, considerando las supuestas deducciones incorrectas y la falta de reflejo de los rendimientos acumulados de sus aportaciones desde 2015.

[7] Mediante escrito de 23 de agosto de 2019, FONCEJU señaló que la sentencia es clara en cuanto a que la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas por la accionante debe realizarse conforme a la normativa legal de los Fondos Previsionales Cerrados. Estos fondos otorgan préstamos a sus participantes como una forma de inversión y, por lo tanto, cobran todos los intereses legales correspondientes. Además, frente a la alegación de la accionante relativo a que no se tomó en cuenta un débito realizado en enero de 2019, FONCEJU adjuntó un certificado que establece que el débito de enero de 2019 fue aplicado en la tabla de amortización del crédito prendario y fue registrado con fecha 31 de diciembre de 2018. Además, adjuntó la tabla de amortización y el registro de débitos de la cuenta de la Dra. Ivonne Vásquez, donde se evidencia el débito realizado en enero de 2019.

[8] La accionante argumentó que la liquidación de los préstamos (quirografario y prendario) no debe incluir intereses por mora a su cargo, ya que no habrían sido contemplados en la sentencia original. Además, alegó que las deducciones hechas a sus aportes para cubrir estos intereses tampoco son válidas. Sostuvo que el cálculo de sus aportes no refleja correctamente los rendimientos acumulados desde 2015, lo que afecta el saldo final a su favor.

8. La accionante interpuso recurso de apelación contra dicho auto, mismo que fue atendido por la Sala Provincial en auto emitido y notificado el 13 de diciembre de 2019. La Sala Provincial determinó que el auto de 28 de octubre de 2019 no era susceptible de ser impugnado mediante recurso de apelación, "por haberse interpuesto ilegalmente y concedido indebidamente". En tal virtud, la Sala Provincial manifestó que carece de competencia para conocer el recurso y dispuso devolver el proceso a la Unidad Judicial de origen para que continúe con la prosecución de la causa.

9. Posteriormente, la accionante solicitó a la Unidad Judicial que declare la nulidad del proceso, desde la providencia de 16 de agosto de 2019, insistiendo en que la liquidación no debe tomar en cuenta intereses por mora y que el cruce de cuentas debe llegar hasta el 1 de agosto de 2016.[9] Subsidiariamente, la accionante señaló que, de negarse la nulidad invocada, interpone recurso de apelación y, en caso de negativa a la apelación, interpone recurso de hecho.

10. Mediante auto emitido y notificado el 1 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial señaló que "sólo procede declarar la nulidad procesal cuando haya violación de solemnidades sustanciales o violación de trámite, lo que no se ha alegado ni demostrado en el escrito que se provee". Además, en virtud del artículo 252 del COGEP,[10] resolvió no atender –por improcedentes– los múltiples recursos interpuestos por la accionante, "dejando a salvo el derecho que tenga de, una vez que se ha notificado con la negativa de nulidad, interponga los recursos de los que se crea asistido en legal y debida forma".

11. Ante ello, la accionante interpuso recurso de apelación. En auto emitido y notificado el 15 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial inadmitió a trámite el recurso. En consecuencia, la accionante interpuso recurso de hecho. El recurso de hecho fue admitido y el expediente se remitió a la Sala Provincial.

12. Mediante auto emitido y notificado el 16 de febrero de 2023, la Sala Provincial determinó que la providencia impugnada no es un auto interlocutorio que afecte irremediablemente el derecho de las partes ni la validez del procedimiento, sino un auto de mero trámite. Por tanto, señaló que la Unidad Judicial actuó correctamente al negar el recurso de apelación. Además, sostuvo que, si no procede el recurso de

[9] Fecha en que la accionante solicitó su desafiliación de FONCEJU.
[10] El texto normativo es el siguiente: "Art. 252.- Improcedencia de recursos sucesivos o subsidiarios. Es improcedente interponer en el mismo acto procesal, recursos horizontales y verticales sucesivos, excepto en el caso de aclaración o ampliación".

apelación tampoco es procedente el recurso de hecho, y señaló que, al conceder dicho recurso, la Unidad Judicial inobservó lo establecido en el artículo 279, numeral 1, del COGEP.[11] En consecuencia, resolvió inadmitir el recurso de hecho y, por consiguiente, el de apelación.[12]

13. El 27 de marzo de 2023, la accionante solicitó a la Unidad Judicial que se continúe con la ejecución de la sentencia del 6 de febrero de 2019 y del auto de ampliación del 6 de marzo de 2019. Además, requirió que se adopten todas las medidas adecuadas para lograr la ejecución, incluyendo la evaluación y modulación de las medidas de reparación.

14. Ante la ausencia de respuesta, el 12 de abril de 2023, la accionante solicitó a la Unidad Judicial que, de manera urgente, se remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con un informe en el que argumente sobre las razones del presunto incumplimiento de la sentencia de 6 de febrero de 2019 y su auto de ampliación emitido el 6 de marzo de 2019.

15. En auto emitido y notificado el 21 de abril de 2023, la Unidad Judicial dispuso que se agreguen al proceso los últimos escritos ingresados por ambas partes procesales. Y, en atención a los documentos adjuntados por la entidad accionada, declaró que la sentencia de 6 de febrero de 2019 fue cumplida en estricta atención a lo allí resuelto.[13]

16. Toda vez que la Unidad Judicial no envió el expediente a la Corte Constitucional, el 25 de abril de 2023, la accionante presentó su acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales directamente ante este Organismo, adjuntando el escrito de 12 de abril de 2023 señalado en el párrafo 14 *supra*.

17. Por sorteo electrónico del 25 abril de 2023, la sustanciación del caso correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. La suscrita jueza avocó conocimiento de la causa el 3 de julio de 2024 y dispuso que la Unidad Judicial y la entidad accionada, en el término de cinco días, informen a esta Corte sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional.

18. El 10 de julio de 2024, FONCEJU dio contestación al requerimiento de la jueza sustanciadora.

[11] El texto normativo es el siguiente: "Art. 279.- Improcedencia. El recurso de hecho no procede: 1. Cuando la ley niegue expresamente este recurso o los de apelación o casación".
[12] Contra dicho auto resolutorio, la accionante planteó recurso de aclaración, que fue desechado mediante auto emitido y notificado el 13 de marzo de 2023, por parte de la Sala Provincial.
[13] Sin embargo, no dispuso expresamente el archivo de la causa.

2. Competencia

19. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisiones cuyo incumplimiento se alega

20. La sentencia cuyo cumplimiento se demanda fue emitida el 6 de febrero de 2019 por la Sala Provincial. En ella se aceptó el recurso de apelación planteado por la accionante, se declaró con lugar la acción de protección por la vulneración de los derechos a la propiedad privada y a la seguridad jurídica; y, se dispuso lo siguiente:

> [...] 4.1.- Que la señora GERENTE General del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador FCPC "FONCEJU" realice las acciones correspondientes, a fin de efectuar la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas por la accionante, procediendo a cancelar el préstamo quirografario que conste a su nombre, concediéndole un plazo de 40 días contados a partir de la notificación de esta sentencia. Terminado el plazo concedido, en el plazo de 8 días se remitirá un informe sobre el cumplimiento de lo dispuesto.- 4.2.- De existir un valor sobrante respecto de las aportaciones a favor de la accionante, éste será capitalizado a favor del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador FCPC y se entregará a la accionante una vez que se encuentre cesante.

21. Mediante auto de 6 de marzo de 2019, la sentencia fue ampliada en los siguientes términos:

> [...] se amplía en el sentido de que: 4.1.- Que la señora GERENTE General del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador FCPC "FONCEJU", realice las acciones correspondientes a fin de efectuar la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas por la accionante, procediendo a cancelar el préstamo quirografario y prendario que conste a su nombre, concediéndole un plazo de 40 días contados a partir de la notificación de esta sentencia. Terminado el plazo concedido, en el plazo de 8 días se remitirá un informe sobre el cumplimiento de lo dispuesto. 5.2.- Respecto al pedido de ampliación que consta en los numerales 1 y 3,14 es necesario mencionar que en la especie, la Sentencia dictada por este Tribunal de la Sala, es

[14] En el numeral 1, la accionante solicitó que la sentencia se amplíe respecto de que la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas se realice sin considerar los intereses por mora. La solicitante argumentó que estos intereses habrían sido impuestos de manera arbitraria e ilegal por el FONCEJU. En el numeral 3, solicita que se amplíe la sentencia respecto de que, para el cálculo de la liquidación, se consideren los intereses o rendimientos que se habrían generado a su favor por el capital que se encuentra en posesión y disposición del FONCEJU. La solicitante argumentó que, de manera arbitraria, dejaron de otorgarle anualmente el rédito que le correspondía en calidad de propietaria del dinero.

totalmente clara e inteligible al menor esfuerzo, se ha verificado que no está reducido o incompleto, en la que se ha resuelto todos los puntos con los que se trabó la Litis y se ha detallado pormenorizadamente los argumentos que han servido de sustento para emitir la resolución de mérito aplicando las normas legales vigentes de la forma allí establecidas. [...]

4. Consideraciones previas

22. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC[15]. Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia. Estos son: (i) impulso de la ejecución de la sentencia ante la autoridad judicial encargada; (ii) requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional; (iii) plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional;[16] y, (iv) negativa expresa o tácita del juez ejecutor.

23. En relación con el primer requisito, de la revisión del proceso de origen en el Sistema de Consulta de Procesos Judiciales Electrónicos y de los antecedentes detallados, existe constancia que la accionante sí promovió la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, previo a efectuar la solicitud de remisión del expediente a este Organismo.

24. Sobre el segundo requisito, se observa que el 12 de abril de 2023, la accionante solicitó a la Unidad Judicial, judicatura ejecutora, que remita su acción con el expediente del proceso y su informe a la Corte Constitucional, a fin de que este Organismo se pronuncie. La Unidad Judicial no lo hizo, sino que declaró el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la sentencia; no obstante, la accionante cumplió el segundo requisito señalado en el párrafo 22 *supra*.

25. Respecto del tercer requisito, la sentencia cuyo cumplimiento se busca, fue emitida y notificada en 2019, mientras que el requerimiento se presentó en 2023.

[15] En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que "las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC".

[16] CCE, sentencia 12-19-IS/23, 8 de marzo de 2023, párr. 38.
Respecto del requisito (ii), el requerimiento de que se remita el expediente a la Corte Constitucional debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. El requerimiento de remisión del expediente no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

Adicionalmente, el plazo para el cumplimiento de una de las medidas ordenadas en la sentencia era de 40 días, el cual se cumplió antes de que requiera la remisión del expediente a esta Magistratura. Por estas consideraciones, y tomando en cuenta que las medidas ordenadas no revestían una complejidad especial, se cumple un plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional. Finalmente, a criterio de la Unidad Judicial la sentencia se hallaba ejecutada íntegramente, motivo que subyace a la falta de remisión del expediente a la Corte Constitucional.[17]

26. En cuanto al cuarto requisito, la autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.[18] En este caso, aunque el requerimiento no se negó expresamente, la Unidad Judicial nunca remitió el expediente a la Corte Constitucional, lo cual implica que incurrió en la segunda (ii) conducta señalada.

27. Por lo tanto, corresponde a este Organismo analizar el alegado incumplimiento.

5. Argumentos de los sujetos procesales

5.1. Argumentos de la accionante

28. La accionante inició su demanda resumiendo los hechos expuestos en la demanda del proceso de origen. Señaló que fue socia de FONCEJU desde el año 2003, pero que solicitó su desafiliación el 1 de agosto de 2016, por una serie de denuncias de irregularidades de los miembros del Directorio del Fondo. Solicitó la cancelación de su cuenta individual y el cruce de obligaciones pendientes que mantenía por un préstamo quirografario y uno prendario. A su criterio, la sumatoria de ambos créditos resultaba inferior al monto del capital que reposaba en su cuenta individual. Sin

[17] En similar sentido se pronunció este Organismo en sentencia 55-22-IS/23, de 9 de noviembre de 2023, párr. 17. En dicho caso, la Corte señaló lo siguiente:
[...] La Corte observa que el accionante mediante escritos de 25 de enero y 24 de febrero de 2022 (párrafos 4 y 5 *supra*) requirió a la Unidad Judicial el envío del expediente a la jurisdicción contenciosa administrativa a fin de que se ejecute la reparación económica. Estas peticiones fueron negadas por la Unidad Judicial. El 18 de marzo de 2022, el accionante presentó acción de incumplimiento y solicitó la remisión del expediente constitucional (párrafo 8 supra), por ende, se cumple el requisito (i). Respecto al requisito (ii), este se entiende cumplido, en tanto, a criterio de la Unidad Judicial la sentencia no contiene una orden de reparación económica y no existen acciones que ejecutar. Adicionalmente, posterior a la presentación de la acción de incumplimiento, la Unidad Judicial emitió su informe con relación al presunto incumplimiento de la sentencia constitucional. Por lo tanto, corresponde a este Organismo analizar el alegado incumplimiento.

[18] Ver, por ejemplo, las sentencias 103-21-IS/22, párr. 36 y 19-21-IS/23, párr. 20.4.

embargo, relata que FONCEJU no atendió su pedido, sino que, por el contrario, realizó una liquidación de intereses por supuesta mora, calculados con posterioridad al 1 de agosto de 2016, fecha en que ella solicitó su desafiliación.[19]

29. Por estos hechos, la accionante habría presentado la acción de protección signada con el número 17230-2018-16621. Resume los argumentos que presentó en el proceso de origen del siguiente modo:

> [...] 1) que el FONCEJU se negaba a observar las normas previas claras y públicas que regulan los fondos previsionales/complementarios; 2) que el FONCEJU pretendía cobrar intereses ilegítimos por periodos de tiempo en los que la accionante ya no era parte del Fondo por haber solicitado su desafiliación; y, 3) que el FONCEJU conservaba los $27.953,26 que permanecían en su Cuenta Individual sin entregar a la accionante ningún tipo de rendimiento desde 2014 cuando el Fondo fue intervenido por el BIESS.

30. Posteriormente indica, respecto de si cabía o no el pago de intereses por mora derivados de los préstamos de la accionante, que la Sala Provincial estimó que se trataba de un punto que no merecía ampliación porque estaba lo suficientemente desarrollado en la sentencia. No obstante, cuando FONCEJU presentó su liquidación para dar cumplimiento a la sentencia, además de insistir en el cobro de intereses por los préstamos quirografario y prendario, habría omitido realizar la liquidación de rendimientos generados en favor de la accionante. Este proceder, a juicio de la accionante, constituyó un desacato a lo dispuesto por la Sala Provincial.

31. La accionante aduce que la Unidad Judicial no se habría percatado de que uno de los hechos controvertidos en el proceso de origen y que debía ser reparado fue precisamente el cobro ilegítimo de intereses que FONCEJU pretendía. En la misma línea, señaló que FONCEJU sostuvo, en otro caso, una posición idéntica a la del proceso de origen. No obstante, durante la fase de seguimiento de la sentencia 013-15-SEP-CC, derivada de dicho caso, la Corte Constitucional habría impedido a FONCEJU el cobro de intereses que correspondían a un período posterior al tiempo en que la demandante del proceso había solicitado la desvinculación del Fondo.[20]

32. Agrega que, mediante auto de 28 de octubre de 2019, la Unidad Judicial negó la designación de un perito para que efectúe la liquidación. Aquello, según la accionante, habría impedido que se evalúe el impacto de que la entidad accionada –que vulneró sus derechos– sea la misma quien realice la liquidación. Por tanto,

[19] La accionante también señaló que presentó un segundo escrito en el año 2018, solicitando el cruce de valores, pero dicha petición no habría sido atendida.
[20] Para sustentar su afirmación, la accionante cita el auto de verificación de 30 de marzo de 2016, dictado dentro de la fase de seguimiento de la sentencia 013-15- SEP-CC.

considera que se debió "modular la forma en que debía ejecutarse la medida y nombrar inmediatamente un perito".

33. Por último, indica que la Unidad Judicial nunca respondió a su pedido de que se remita a la Corte Constitucional el expediente del proceso, junto con un informe argumentado sobre las razones del incumplimiento. Sin embargo, en vista de que ni el expediente, ni el informe fueron remitidos, la accionante señala que presentó su acción directamente ante este Organismo.

34. Como pretensión, la accionante solicita aceptar esta acción; se declare el incumplimiento de la sentencia de 6 de febrero de 2019 y auto de ampliación de 6 de marzo de 2019, dictados por la Sala Provincial; se disponga a FONCEJU que cumpla con las medidas de reparación dispuestas en las decisiones cuyo cumplimiento se persigue; y, que dada la renuencia de FONCEJU para realizar la liquidación en los términos dispuestos en la sentencia, y con la finalidad de evitar más dilaciones e incidentes por parte del sujeto obligado, se designe un perito para que realice la respectiva liquidación de manera objetiva e imparcial.

5.2. Informe de la Unidad Judicial

35. Pese a que, con fecha 3 de julio de 2024, la Corte Constitucional requirió a la Unidad Judicial que presente su informe de descargo en el término de 5 días, este fue remitido fuera de término.[21]

5.3. Informe de FONCEJU

36. En su informe, presentado con fecha 10 de julio de 2024, FONCEJU cuestiona la decisión de la Sala Provincial. Manifiesta que la decisión se fundamentó en una sentencia de la Corte Constitucional,[22] sin considerar que los hechos eran diferentes y que aquella se fundamentó en la Ley de Seguridad Social y el Reglamento de Créditos Hipotecarios del IESS, sin tomar en cuenta las normas específicas de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, según el artículo 367 de la Constitución.

37. Sin embargo, indica que, mediante escrito de 27 de marzo de 2023, informó a la jueza ejecutora sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de la Sala Provincial. Concretamente, señaló que:

[21] Con fecha 26 de julio de 2024.
[22] La sentencia 013-15-SEP-CC FONCEJU no hace mención expresa de cuál es la sentencia se referida.

> [...] se procedió a cancelar el crédito quirografario de la accionante, por lo que se debitó de su cuenta individual la suma de $19.764,96 dólares, y aplicación a 5 cuotas adeudadas por el préstamo prendario, la cantidad de $3.862,13. En la actualidad el saldo restante de la cuenta es de $127.82 que se capitalizará a favor del Fondo hasta que la partícipe se encuentre cesante y la deuda por el préstamo prendario es de $25.166,14, que deberá la deudora acercarse a refinanciar con el FONCEJU.

38. Expone que, durante la ejecución de la sentencia, la accionante solicitó reiteradamente que se realizara la liquidación sin incluir los intereses de los créditos quirografario y prendario en mora, alegando que así lo habían dispuesto los jueces de la Sala de Familia de la Corte Provincial. Para FONCEJU, de la simple lectura de la sentencia y del auto de ampliación se puede determinar que la posición de la accionante era incorrecta, ya que la parte resolutiva especifica claramente las obligaciones del Fondo y no permite otra interpretación, según la misma Sala Provincial. En tal virtud:

> [...] el Fondo de Cesantía procedió a "efectuar la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas por la accionante, procediendo a cancelar el préstamo quirografario y prendario", Conforme dispone la resolución; es decir, en base a los APORTES de la accionante, se procedió a CANCELAR EL PRÉSTAMO QUIROGRAFARIO y en base a los APORTES de la accionante, se procedió a CANCELAR CINCO CUOTAS DEL PRÉSTAMO PRENDARIO, esto es en base a los aportes que la accionante mantenía en nuestra institución, pues los aportes de la Dra. Vásquez Revelo no cubrían la totalidad de lo adeudado. [Mayúsculas en el original].

39. Agrega que la sentencia de la Sala Provincial nunca hace referencia a "que debe retrotraerse la deuda al año 2016 y tampoco hace mención alguna a los intereses de una OBLIGACIÓN EJECUTIVA que la accionante debe cumplir. [mayúsculas en el original]". Respecto de la forma en que debía hacerse la liquidación insiste en que la obligación de FONCEJU era dar cumplimiento a las normas que lo rigen y "que establecen que los créditos son una forma de inversión del Fondo, por tanto, debe cobrar los intereses que se derivan de los mismos".

40. En virtud de las alegaciones expuestas, y por considerar que no se cumplen los presupuestos del artículo 93 de la CRE, ni de los artículos 52, 53 y siguientes de la LOGJCC, FONCEJU solicita que se deseche la presente acción por ser improcedente.

6. Planteamiento del problema jurídico

41. Con base en las consideraciones anotadas, esta Corte Constitucional debe determinar si la sentencia de 6 de febrero de 2019 y el auto de ampliación de 6 de marzo de 2019,

emitidos dentro del proceso 17230-2018-16621, han sido —o no— cumplidos integralmente, a la luz de la documentación remitida por las partes. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Se cumplió con las medidas ordenadas en la sentencia de 6 de febrero de 2019 y el auto de ampliación de 6 de marzo de 2019?**

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿Se cumplió con las medidas ordenadas en la sentencia de 6 de febrero de 2019 y el auto de ampliación de 6 de marzo de 2019?

42. Las medidas de reparación dispuestas en la sentencia constitucional y su auto de ampliación se pueden sintetizar de la siguiente manera: (i) liquidar los aportes y deudas contraídas por la accionante, cancelando los préstamos quirografario y prendario a su nombre, en el plazo de 40 días; y, (ii) en caso de existir, (ii.a) capitalizar a favor de FONCEJU cualquier valor sobrante, el cual debe (ii.b) entregarse a la accionante una vez que se encuentre cesante.

43. Sobre la **primera medida**, la accionante alega que FONCEJU habría omitido considerar los intereses o rendimientos generados en su favor. Por su parte, conforme se apunta en el párrafo 15 *supra*, para la Unidad Judicial la sentencia se encuentra cumplida íntegramente. Al respecto, cabe anotar que la afirmación de la accionante lleva implícita que FONCEJU sí realizó la liquidación a la que estaba obligado. De ahí se evidencia que la accionante no está conforme con la forma o métodos empleados para realizar la liquidación, concediendo que esta sí tuvo lugar.

44. Se verifica entonces que FONCEJU procedió a realizar la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas por la accionante. Además, canceló el préstamo quirografario y parte del crédito prendario que constaban a su nombre. Esta liquidación y cancelación fue informada a la jueza ejecutora el 27 de marzo de 2019, dentro del plazo establecido en la sentencia y el auto de ampliación.

45. En este punto, cabe aclarar que la accionante pretende que la liquidación se realice por parte de un perito independiente, a raíz de su discrepancia con el cálculo de intereses realizado por FONCEJU. Al respecto, este Organismo observa que la sentencia y el auto de ampliación se limitaron a ordenar que FONCEJU realice la liquidación entre los aportes y la deuda contraída, sin precisar si debió realizarse en los términos planteados por la accionante. En ese sentido, se enfatiza que no le corresponde a esta Corte dilucidar la forma en cómo debió llevarse a cabo la

liquidación, pues la sentencia y su auto de ampliación ordenaron que sea FONCEJU quien lo haga.[23]

46. Respecto de la **segunda medida**, de conformidad con el párrafo 37 *supra*, FONCEJU señaló que "en la actualidad el saldo restante de la cuenta es de $127.82 que se **capitalizará** a favor del Fondo hasta que la partícipe se encuentre cesante y la deuda por el préstamo prendario es de $25.166.14, que deberá la deudora acercarse a refinanciar con el FONCEJU" (negritas añadidas). Al respecto, existe una disputa sobre el monto que la accionante adeuda a FONCEJU, en virtud de la forma en que efectuó la liquidación y sobre el monto del saldo a favor de la accionante.[24] Ahora bien, FONCEJU demostró haber cumplido con la primera parte de la medida (ii.a), relativa a capitalizar a favor de FONCEJU cualquier valor sobrante. Pues, del informe de FONCEJU, citado previamente, se desprende que FONCEJU dispuso capitalizar el saldo restante de la cuenta. Al contrario, la segunda parte de la medida (ii.b), que ordena entregar el saldo favorable a la accionante está sujeta a una condición no verificada: que la accionante se encuentre cesante. Al respecto, la accionante no ha probado estar cesante, ni tampoco consta del expediente constitucional. En consecuencia, al no haberse verificado la condición señalada, la segunda parte de la obligación no es exigible. Esto no obsta que, una vez que la accionante se encuentre cesante, FONCEJU deba dar cumplimiento a la obligación en los términos dispuestos en la sentencia.

47. De esta manera, se constata el cumplimiento integral de la primera medida, mientras que se cumplió parcialmente con la segunda medida. Pues, aunque sí se dispuso capitalizar el saldo restante de la cuenta, no ha tenido lugar la condición que podía dar nacimiento a la obligación de entregar el saldo favorable a la accionante. Por lo tanto, corresponde desestimar la presente acción.

---

[23] Al respecto, en la sentencia 50-21-IS/21, este Organismo ha indicado que:
[...] Si bien esta Corte Constitucional ha señalado que través de esta acción se asegura que los procesos constitucionales solo terminen con la aplicación íntegra de la sentencia o de la reparación integral, también ha determinado que resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución de algo que no fue ordenado en la sentencia constitucional cuestionada, o que se solicite la reforma de algo ordenado en la misma. La medida original solo puede ser sustituida por una medida equivalente, cuando la primera resulta inejecutable o inaplicable por presentar imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico. Por lo cual, a través de la presente acción no se pueden cambiar las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de 20 de agosto de 2020.
En similar sentido, en sentencia 143-22-IS/24, párr. 29, la Corte Constitucional manifestó que:
[...] En ese sentido, se enfatiza que no le corresponde a esta Corte examinar las estipulaciones del crédito quirografario a efectos de dilucidar la forma en cómo debió liquidarse o prorratear tales obligaciones, pues ello no fue expresamente ordenado en la sentencia de apelación. [...].
[24] Ver nota al pie 7 y párrs 30 y 34.

48. Finalmente, es importante destacar que, al determinar si se ha cumplido o no una sentencia constitucional, esta Corte no está evaluando la corrección del fallo del proceso de origen. Dado el propósito específico de la acción de incumplimiento, a este Organismo no le compete analizar la corrección o incorrección de la resolución emitida en el caso original.[25]

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **46-23-IS**.

2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[25] CCE, sentencia 18-16-IS/22, 21 de septiembre de 2022, párr. 59.

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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 01 de agosto de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

4623IS-7098d

Caso Nro. 46-23-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Firmado electrónicamente por: AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 52-24-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 02 de agosto de 2024 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Pablo Nicolas Rogel Robayo y otros..

CORREO ELECTRÓNICO: parogelro@uide.edu.ec; emolina@uide.edu.ec; magallegosor@uide.edu.ec; jequenguanju@uide.edu.ec;

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidencia de la República, Asamblea Nacional y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos 11, numerales 3, 5 y 7; 64 numeral 14; 77; 84 y 417 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

El accionante solicita a la Corte Constitucional:

> "*…que declare la inconstitucionalidad de los incisos primero y tercero del artículo 536 del COIP, en donde se sostiene que '(...) No cabe la sustitución en los delitos de peculado, sobreprecios en contratación publica o actos de corrupción en el sector privado. (...) Tampoco se podrá sustituir la prisión preventiva por otra medida cautelar cuando se trate de un caso de reincidencia'.*"

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito, 2 de septiembre de 2024.

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/jdn

Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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.