

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

4-21-DN/24 En el Caso No. 4-21-DN Acéptese la demanda de desclasificación de la información No. 4-21-DN, en las partes que se relacionan exclusivamente con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico .....	2
7-21-IA/24 En el Caso No. 7-21-A Desestímese por improcedente la demanda de inconstitucionalidad No. 7-21-IA .....	41
13-20-IN/24 En el Caso No. 13-20-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 13-20-IN .....	49
60-21-IN/24 En el Caso No. 60-21-IN Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad No. 60-21-IN .....	64
33-22-IN/24 En el Caso No. 33-22-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad No. 33-22-IN .....	86



**Sentencia 4-21-DN/24**

*(Desclasificación de información: equipo periodístico El Comercio)*

**Juez ponente:** Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 04 de abril de 2024

**CASO 4-21-DN**

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

**SENTENCIA 4-21-DN/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la demanda de desclasificación de la información presentada por Manuel Ricardo Rivas Bravo, Galo Ortega Minda y Cristhian Andrés Segarra Jaque en contra del Secretario del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, al concluir que, de la justificación y elementos proporcionados por los legitimados activos, analizados en conjunto con otros hechos disponibles en la causa, se configura una grave presunción de vulneración a derechos humanos en relación con las sesiones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado reducidas a escrito en el acta 18, de 28 de marzo de 2018; el acta 19 de 13 de abril de 2018; y, el acta 20 de 17 de abril de 2018, referentes al secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico del diario El Comercio.

**Índice**

1.	Antecedentes procesales .....	
2.	Competencia .....	
3.	Argumentos de los sujetos procesales .....	
3.1	De los legitimados activos .....	
3.2	De la parte demandada.....	
3.2.1	Ministerio de Defensa Nacional .....	
3.2.2	SENASEG .....	
3.2.3	Ministerio del Interior.....	
4.	Cuestión previa .....	
4.1	¿La información requerida por los legitimados activos es objeto de una demanda de desclasificación de información en los términos del artículo 19 de la LSPE? .....	
5.	Planteamiento del problema jurídico .....	
6.	Resolución del problema jurídico.....	
6.1	¿Se configura una grave presunción de violación a los derechos a la libertad, a la integridad y a la vida respecto al secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico por parte del FOS, relacionada con la información que se solicita desclasificar, en los términos de la demanda? .....	
7.	Consideraciones finales .....	
8.	Decisión .....	

## 1. Antecedentes procesales

1. El 12 de julio de 2021, Manuel Ricardo Rivas Bravo, Galo Ortega Minda y Cristhian Andrés Segarra Jaque (“**legitimados activos**”) presentaron una demanda de desclasificación de la información de las actas 18 de 28 de marzo de 2018, 19 de 13 de abril de 2018, y 20 de 17 de abril de 2018, los audios íntegros, transcripciones y las listas de asistentes de las sesiones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (“**COSEPE**”), relacionadas con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico del diario El Comercio. Esta demanda se presentó en contra del Secretario del COSEPE (“**entidad demandada**”), función asumida por el Ministerio de Defensa Nacional,<sup>1</sup> luego por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado<sup>2</sup> y, actualmente, por el Ministerio del Interior.<sup>3</sup>
2. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 25 de octubre de 2023, dispuso la reserva del registro de las diligencias y actuaciones procesales por involucrar la información clasificada como “**secreta**”, conforme el expediente de la causa,<sup>4</sup> y convocó a audiencia reservada el 10 de noviembre de 2023 a las partes procesales y a la Procuraduría General del Estado.

---

<sup>1</sup> Decreto Ejecutivo 7 de 24 de mayo de 2017. Artículo 1.- “Suprímase el Ministerio de Coordinación de Seguridad”. Disposición Transitoria Segunda. - “Para el efecto de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en el plazo de 90 días el Presidente de la República definirá la instancia que asumirá el rol de Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Pública y del Estado. Mientras dure este periodo de transición, el equipo técnico del Ministerio de Coordinación de Seguridad encargado de la gestión de la Secretaría del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, pasará a formar parte de la Secretaría a la Presidencia de la República. [...]”.

Decreto Ejecutivo 64 de 7 de julio de 2017. Artículo 15.- “En el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 486 de 24 de septiembre de 2010, publicado en el Registro Oficial 290 de 30 de septiembre de 2010, sustitúyase las denominaciones: “Ministerio Coordinador de Seguridad” y “Ministro Coordinador de Seguridad”, por la denominación: “Ministerio de Defensa Nacional”.

<sup>2</sup> Decreto Ejecutivo 514 de 2 de agosto 2022. Artículo 2.- “La Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, ejercerá las atribuciones conferidas al ex Ministerio Coordinador de Seguridad o quien haga sus veces, en estricta sujeción a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento y normas conexas, y tendrá a su cargo las siguientes atribuciones: [...] 13. Actuar como Secretario del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, responsabilizarse de la gestión documental, los archivos y custodia de la información clasificada.” Disposición Transitoria Cuarta: “La Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado asumirá, todos los derechos, obligaciones, delegaciones y representaciones que ejercía el Ministerio de Defensa en cumplimiento de lo establecido en el artículo 15 del Decreto Ejecutivo No. 64 [...]”.

<sup>3</sup> Decreto ejecutivo 152 de 30 de enero de 2024, artículo 2 y disposición general segunda.

<sup>4</sup> Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo innumerado luego del artículo 4, incisos tercero, cuarto y quinto. “En los casos en los que esté involucrada información clasificada como reservada, secreta o secretísima, la jueza o juez que sustancie la causa podrá determinar si el registro de las diligencias y actuaciones procesales que hagan referencia a dicha información tendrá igual carácter, hasta que la información a la que se refieren sea desclasificada. Se excluyen de esta disposición las demandas, contestaciones a las demandas y decisiones en las partes cuya divulgación no comprometa las razones por las que la información fue clasificada. [...]”.

También, dispuso al Ministerio de Defensa Nacional que conteste la demanda y justifique la clasificación de la información solicitada por los legitimados activos.<sup>5</sup>

3. El 31 de octubre de 2023, el Ministerio de Defensa Nacional contestó la demanda y señaló que, a partir de la expedición del Decreto Ejecutivo de 2 de agosto de 2022, el Ministerio ya no ejerce la función de Secretario del COSEPE, sino que este cargo le corresponde ahora la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado (“SENASEG”).
4. El 1 de noviembre de 2023, el juez sustanciador, de acuerdo con los principios procesales de celeridad, concentración y saneamiento,<sup>6</sup> notificó también con la demanda a la SENASEG para que la conteste y justifique la clasificación de la información solicitada. Además, convocó a la SENASEG a la audiencia reservada.
5. El 10 de noviembre de 2023, se llevó a cabo la audiencia reservada. Por parte de los legitimados activos asistieron Manuel Ricardo Rivas Bravo y Cristian Andrés Segarra Jaque, junto con sus abogados Juan Pablo Albán Alencastro y Mauricio Alarcón Salvador. Por parte del Ministerio de Defensa Nacional asistió Margoth Villa Muñoz y, por parte de la SENASEG compareció David Israel Pérez Jarrín. La PGE no compareció a pesar de haber sido notificada oportunamente. En esta diligencia el juez sustanciador solicitó a la SENASEG que justifique la clasificación de la información que se solicita desclasificar y remita la o las resoluciones que clasificaron la información objeto de la demanda.
6. El 10 de noviembre de 2023, la SENASEG ingresó un escrito de contestación a la demanda. Mientras que, el 13 de noviembre de 2023, la SENASEG informó que las resoluciones, que clasificaron como secretas las actas 18, 19 y 20 de 2018 de las sesiones del COSEPE, no constan en el archivo de dicha Secretaría, y que dicho archivo habría sido remitido originalmente por el Ministerio de Defensa Nacional.
7. El 15 de noviembre de 2023, el juez sustanciador corrió traslado del escrito presentado el 13 de noviembre de 2023 por la SENASEG al Ministerio de Defensa Nacional para que, en el término de 24 horas, remita las resoluciones mediante las cuales el COSEPE clasificó como reservada y secreta la información demandada por los legitimados activos. El juez constitucional dispuso que, en caso de no contar con estas resoluciones, se indique qué entidad del Estado las custodia.

---

<sup>5</sup> Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, “artículo (...). - Contestación a la demanda. - Al contestar la demanda, la entidad accionada deberá justificar la clasificación de la información, en audiencia o por escrito, de acuerdo a como disponga la jueza o juez que sustancie la causa.”

<sup>6</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Segundo Suplemento del Registro Oficial 52, 22 de octubre 2009. Artículo 4 número 11.

8. El 17 de noviembre de 2023, el Ministerio de Defensa Nacional respondió que el Ministerio del Interior estuvo encargado como Secretario *ad-hoc* del COSEPE desde el 31 de enero hasta el 3 de mayo de 2018; por lo que, la información solicitada se efectuó bajo la responsabilidad de dicha Cartera de Estado. Además, señaló que en el informe de recepción de la documentación de respaldo de las actas 17, 18, 19 y 20 de marzo y abril de 2018 de las sesiones del COSEPE, realizado por el Ministerio de Defensa, se hizo constar que la información remitida por el Ministerio del Interior estaba incompleta. De tal manera, el Ministerio de Defensa Nacional informó que las resoluciones requeridas no están bajo su custodia.
9. El 29 de noviembre de 2023, el Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, mediante escrito, informó que solicitó a la SENASEG la desclasificación de las actas 18, 19 y 20 de 2018 de las sesiones del COSEPE, lo que le fue negado. En tal sentido, solicitó se acepte la demanda presentada por los legitimados activos.
10. El 15 de diciembre de 2023, el juez sustanciador corrió traslado al Ministerio del Interior con el escrito presentado el 17 de noviembre de 2023 por el Ministerio de Defensa Nacional para que, en el término de 72 horas, remita un informe sobre: (i) la **custodia y estado** de la información de respaldo correspondiente a las actas 18, 19 y 20 de las sesiones del COSEPE en marzo y abril de 2018, y (ii) la o las resoluciones mediante las cuales el COSEPE clasificó como reservada y secreta la información correspondiente a dichas actas.
11. El 22 de diciembre de 2023, el Ministerio del Interior informó que la documentación requerida por esta Corte no se encuentra bajo custodia de dicha Cartera de Estado y anexó el oficio MDI-VDI-SSC-DCDO-2018-0039-O de 17 de julio de 2018, a través del cual se trasladó al Ministerio de Defensa Nacional la “documentación clasificada” correspondiente a las actas 18, 19 y 20 de 2018 de las sesiones del COSEPE.
12. El 22 de febrero de 2024, la Defensoría del Pueblo del Ecuador presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*, e informó que activó un proceso de vigilancia del debido proceso 1701-17014-19-2018-000878, en el que constan los múltiples requerimientos de desclasificación de la información realizados tanto por la Fiscalía General del Estado, como por las víctimas indirectas, sin que haya existido una respuesta efectiva.

## 2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las demandas de desclasificación de la información, de conformidad con el artículo 436

de la Constitución de la República (“CRE”), el artículo 19 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (“LSPE”) y los artículos innumerados del Capítulo IV, Título VII de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCC”).

### 3. Argumentos de los sujetos procesales

#### 3.1 De los legitimados activos

14. En la demanda, los legitimados activos solicitan que se ordene la desclasificación de las actas 18 de 28 de marzo de 2018, 19 de 13 de abril de 2018, y 20 de 17 de abril de 2018, los audios íntegros, sus transcripciones completas y la lista de asistentes de las sesiones del COSEPE relacionadas con el secuestro y posterior asesinato de Javier Ortega, Paúl Rivas y Efraín Segarra (“**equipo periodístico**”), sin perjuicio de otros elementos relacionados que se encuentren clasificados.<sup>7</sup>
15. Señalan que el entonces presidente de la República, Lenin Moreno Garcés, en al menos siete ocasiones, señaló que entregaría la información referente al secuestro del equipo periodístico, pero este ofrecimiento no llegó a cumplirse hasta la fecha.
16. Alegan que, en el proceso de **medidas cautelares** ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”),<sup>8</sup> la CIDH designó un **Equipo de Seguimiento Especial (“ESE”)** que observó la actuación de las autoridades ecuatorianas y colombianas frente al secuestro del equipo periodístico. En el **Informe Final** del ESE<sup>9</sup> se concluyó que la información suministrada para conocer los esfuerzos realizados para garantizar la vida de los secuestrados fue de carácter muy general.<sup>10</sup>
17. Los legitimados activos también informan que, el 17 de febrero de 2020, la Fiscalía General del Estado (“FGE”) solicitó a la Secretaría del COSEPE la entrega de las actas 18, 19 y 20 de marzo y abril de 2018; pero que, el 3 de marzo de 2021, el COSEPE notificó su negativa de entregar dicha información por ser clasificada como secreta. Arguyen que, a este pedido, se suman las solicitudes realizadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el 2 de diciembre de 2020, y por la

<sup>7</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 11.

<sup>8</sup> Medidas cautelares 309-18 y 310-18 presentadas por Manuel Ricardo Rivas Bravo, Galo Ortega Minda, Patricio Segarra, la Fundación para la Libertad de Prensa y la organización FUNDAMEDIOS, para instar que se requiera a los Estados de Colombia y Ecuador que se adopten las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad personal del equipo periodístico de El Comercio secuestrado.

<sup>9</sup> El ESE presentó el 12 de diciembre de 2019 el Informe Final de Seguimiento del Componente “Investigar los Hechos que resultaron en el Secuestro y Asesinato de: Javier Ortega, Paúl Rivas y Efraín Segarra”, en el que se hizo recomendaciones al Ecuador.

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1159&IID=2>.

<sup>10</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 7.



Asamblea Nacional el 16 de abril de 2019, que también fueron negadas por la misma razón.<sup>11</sup>

- 18.** En la demanda y en la audiencia reservada, los legitimados activos alegaron que se configura una **grave presunción de violación de los derechos humanos** a la libertad, integridad y vida del equipo periodístico, relacionada con las sesiones mantenidas por el COSEPE, reducidas en las actas 18 de 28 de marzo de 2018, 19 de 13 de abril de 2018, y 20 de 17 de abril de 2018, referentes al secuestro y posterior asesinato de estas personas.
- 19.** Sobre la grave presunción de vulneración al derecho a la **libertad** (art. 66.14 CRE), a la **integridad** (art. 66.3.a CRE) y la **vida** (art. 66.1 CRE), señalan las siguientes justificaciones, elementos y argumentos:
- 19.1.** El equipo periodístico “como parte de su labor periodística” ingresó a la zona de Mataje, Esmeraldas “previa autorización de la autoridad competente, a investigar hechos de violencia”,<sup>12</sup> cuando habrían sido retenidos por el grupo armado disidente Frente Oliver Sinisterra (“FOS”) el 26 de marzo de 2018. Además, señalan que el secuestro habría tenido como objetivo presionar al Estado para la liberación de tres miembros del FOS y a la suspensión de acuerdos sobre defensa en la frontera con Colombia.<sup>13</sup>
- 19.2.** A partir del secuestro, siguió el traslado forzoso del equipo periodístico, luego su ocultamiento y finalmente su asesinato, que “ocurre en manos de particulares pero con aquiescencia del Estado”.<sup>14</sup> Alegan que el ex presidente Lenin Moreno conformó un comité para crear un puente de comunicación con los secuestradores y el Estado,<sup>15</sup> y que el COSEPE sesionó para enfrentar aquella situación, pero: “no sabemos qué estaba haciendo el Estado o dejando de hacer, qué estaba coordinando”.<sup>16</sup>
- 19.3.** El 13 de abril de 2018, el presidente de la República habría dicho en rueda de prensa que ha solicitado al COSEPE “el levantamiento de reserva de la información pertinente para que el pueblo ecuatoriano conozca los esfuerzos del Estado por garantizar la vida de nuestros compatriotas”.<sup>17</sup> No obstante, la

<sup>11</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 7.

<sup>12</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 5.

<sup>13</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 5.

<sup>14</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, audio de audiencia reservada efectuada el 10 de noviembre de 2021, 1h 21min 38seg a 1h 22 min 40 seg.

<sup>15</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 6.

<sup>16</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, audio de audiencia reservada efectuada el 10 de noviembre de 2021, 1h 32 min a 1h 36min.

<sup>17</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 6.

información entregada por el Estado habría sido calificada por los familiares y la CIDH como información general.<sup>18</sup>

20. Finalmente, en la audiencia reservada, los legitimados activos expresaron que su petición de que se desclasifiquen las actas de las sesiones del COSEPE es esencial, porque la FGE ha informado que sin esta información “no puede formular imputación a persona alguna”. Además, fundamentan que sin esa información es imposible reconstruir un mapa de los hechos.
21. En conclusión, consideran que existen graves presunciones de violaciones a los derechos humanos a la libertad, integridad y vida del equipo periodístico, en virtud de los argumentos expresados y de las observaciones del **Informe Final** del ESE,<sup>19</sup> por lo que solicitan la desclasificación de la información objeto de la demanda. Consideran que, de no desclasificarse, quedarían comprometidos sus derechos a la protección judicial, a las garantías del derecho al debido proceso, a la libertad de expresión y al derecho a la verdad de las familias y de la sociedad ecuatoriana.<sup>20</sup>

### 3.2 De la parte demandada

#### 3.2.1 Ministerio de Defensa Nacional

22. El Ministerio de Defensa Nacional, tanto en su informe como en la audiencia reservada, expresa que desde el 2 de agosto de 2022, con la expedición del Decreto Ejecutivo 514, ya no ejerce la función de secretario del COSEPE, por lo que, la custodia de la información objeto de la demanda es de responsabilidad de la SENASEG.<sup>21</sup>
23. Respecto a la información que se solicita desclasificar, señala que esa información está clasificada como secreta desde el año 2018, para lo cual cita los artículos 8 y 19 de la LSPE y el artículo 30 del Reglamento a esta Ley que establecen que la clasificación de la información se realiza previo la aprobación de la autoridad responsable.<sup>22</sup> En este sentido, argumenta que la clasificación “se realizó a fin de preservar la seguridad en el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía e integridad territorial”.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, fojas 6 y 7.

<sup>19</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 11.

<sup>20</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, audio de audiencia reservada efectuada el 10 de noviembre de 2021, 18 min 22 seg a 20 min 45 seg.

<sup>21</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 24.

<sup>22</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 21.

<sup>23</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 21



24. Además, informa que la FGE, dentro de la investigación previa 080501818060070 por **secuestro extorsivo**, mediante oficio FGE-FECV2-4584-2021-000285-O de 6 de agosto de 2021, solicitó al Ministerio de Defensa que se requiera al COSEPE la desclasificación de “toda la información existente sobre el secuestro y posterior asesinato de los ciudadanos periodistas”. En respuesta, mediante oficio s/n de 19 de enero de 2022, el Ministerio expuso que el COSEPE negó la petición por “la afectación a la Seguridad del Estado” y determinó que:

[l]a información relacionada con las sesiones 18 y 19 tiene clasificación de secreta y que no ha cumplido con el plazo prescrito por la ley; además, no han sido sujetas a ningún procedimiento de desclasificación o reclasificación y por esto no pueden ser objeto de reproducción o difusión, ni para fines informativos de la Fiscalía, con referencia a la información de la sesión 20, al haber sido objeto de desclasificación. Será (sic) entregada a la entidad requirente, pues no tiene sujeción legal para mantener su sigilo.<sup>24</sup>

25. Finalmente, el Ministerio de Defensa solicita que se declare sin lugar la demanda por la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales y porque la documentación requerida se encuentra clasificada como secreta.<sup>25</sup>

### 3.2.2 SENASEG

26. La SENASEG, tanto en su informe como en la audiencia reservada, expone que la información que requiere la parte demandante tiene el carácter de secreta de acuerdo con el artículo 28 del Reglamento a la LSPE. Agrega que las actas de las sesiones 18, 19 y 20 del COSEPE se desclasificarán luego de transcurridos 10 años, es decir, en el año 2028.<sup>26</sup> Alega que no puede remitirse la información secreta a ninguna persona ajena a las máximas autoridades de seguridad, porque se estaría incurriendo en el delito tipificado en el artículo 233 del Código Orgánico Integral Penal (COIP).
27. Respecto a la información que contienen las actas, argumenta que, en dichas sesiones, el COSEPE emitió información, criterios y recomendaciones sobre aspectos relacionados con la seguridad integral del Ecuador, relaciones internacionales, actuación militar en frontera, acciones de inteligencia, estrategias del Estado para enfrentar amenazas, acciones de control fronterizo, diferentes escenarios de negociación, apreciaciones sobre el proceso de paz en Colombia, estrategias sobre el FOS, necesidades y falencias del Ecuador en temas de inteligencia, debilidades y vulneraciones de la seguridad del Estado, y temas ajenos al secuestro del equipo periodístico, entre otros.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 21 vuelta.

<sup>25</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 24 vuelta.

<sup>26</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, fojas 52 y 52 vuelta.

<sup>27</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 52 vuelta.

28. Por lo cual, señala que la desclasificación de las actas del COSEPE podría ocasionar daño a las instituciones públicas, a los funcionarios que laboran en ellas, “así como responsabilidad penal, administrativa y civil”.<sup>28</sup> Asimismo, enfatiza que la desclasificación pondría en riesgo la seguridad del Estado,<sup>29</sup> y que la divulgación de los aspectos de seguridad que se trató en dichas sesiones, **incluidas las acciones sobre el proceso de negociación para el rescate del equipo periodístico**, ubicaría.<sup>30</sup>

en situación de vulnerabilidad al Estado en aspectos de seguridad, develando debilidades del Estado frente a determinadas amenazas, dificultando la eficaz protección estatal en casos análogos, de igual manera pondría en conocimiento público temas de control fronterizo, escenarios de negociación [...] e influir en las relaciones diplomáticas entre países, afectando los intereses del Estado.<sup>31</sup>

29. Respecto a la grave presunción de violación de derechos humanos, señala que los legitimados activos no demuestran estas graves presunciones en relación con las actas del COSEPE solicitadas, ni “presentan un nexo certero”.<sup>32</sup> Además que, para considerar el derecho a la verdad ante la violación de derechos humanos, conforme los instrumentos internacionales, se debe presumir la existencia de la desaparición forzada por parte del Estado, pero es de conocimiento público que la responsabilidad del secuestro del equipo periodístico fue de “alias Guacho”.

30. Finalmente, la SENASEG solicita rechazar la demanda por no justificar la presunción de graves vulneraciones de derechos y porque la información demandada es clasificada.<sup>33</sup>

### 3.2.3 Ministerio del Interior

31. Ante las aseveraciones del Ministerio de Defensa Nacional,<sup>34</sup> esta Corte solicitó al Ministerio del Interior que, en su calidad de Secretario *ad-hoc* del COSEPE durante el periodo de 31 de enero al 3 de mayo de 2018, remita un informe sobre la custodia y estado de la información de respaldo correspondiente a las actas 18, 19 y 20 de las sesiones del COSEPE en marzo y abril de 2018, así como la o las resoluciones mediante las cuales el COSEPE clasificó como secreta la información correspondiente a dichas actas.

<sup>28</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, audio de audiencia reservada efectuada el 10 de noviembre de 2021, 53 min 42 seg a 53 min 56 seg.

<sup>29</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 53 vuelta.

<sup>30</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 53 vuelta.

<sup>31</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 53 vuelta.

<sup>32</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, audio de audiencia reservada efectuada el 10 de noviembre de 2021, 58 min 20 seg a 1h 2 min.

<sup>33</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 56 vuelta.

<sup>34</sup> Ver párrafo 8 *supra*.

32. El Ministerio del Interior contestó que la documentación requerida por esta Corte no se encuentra bajo su custodia, y anexó el oficio MDI-VDI-SSC-DCDO-2018-0039-O de 17 de julio de 2018, a través del cual se trasladó al Ministerio de Defensa Nacional la “documentación clasificada” correspondiente a las actas de las sesiones del COSEPE en referencia.

#### 4. Cuestión previa

33. De conformidad con el artículo 19 de la LSPE, la Corte<sup>35</sup> ha señalado que la demanda de desclasificación de la información procede tramitar cuando la información: (i) ha sido calificada por los organismos de seguridad establecidos en la LSPE, y (ii) versa sobre las investigaciones o actividades que dichos organismos realizan en el ámbito de la LSPE.<sup>36</sup> De este modo, la demanda debe contener la determinación de los datos necesarios para: singularizar la entidad u órgano que haya efectuado la calificación de la información e identificar la información solicitada. Además, conforme la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCC”), de conocerlo, determinar la ubicación de los datos motivo de la solicitud.<sup>37</sup>
34. En el marco de lo expuesto, respecto al caso *in examine* corresponde primero verificar si la solicitud es **objeto** del mecanismo de desclasificación de información, en consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico:

##### 4.1 ¿La información requerida por los legitimados activos es objeto de una demanda de desclasificación de información en los términos del artículo 19 de la LSPE?

35. De lo expresado en el párrafo 14 *supra*, así como de la revisión de la demanda y de la audiencia reservada, la Corte observa que los legitimados activos demandan la desclasificación de la información custodiada por la Secretaría del COSEPE, referentes a las actas de las sesiones 18, 19 y 20 realizadas el 28 de marzo, 13 y 17 de abril de 2018, respectivamente, por parte del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, así como los audios íntegros, sus transcripciones completas y la lista de

<sup>35</sup> CCE, sentencia 2-21-DN/23, párr. 35 y sentencia 1-21-DN/23, párr. 50.

<sup>36</sup> LSPE, artículo 2.- “De los ámbitos de la ley.- Al amparo de esta ley se establecerán e implementarán políticas, planes, estrategias y acciones oportunas para garantizar la soberanía e integridad territorial, la seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, e instituciones, la convivencia ciudadana de una manera integral, multidimensional, permanente, la complementariedad entre lo público y lo privado, la iniciativa y aporte ciudadanos, y se establecerán estrategias de prevención para tiempos de crisis o grave conmoción social. [...]”

<sup>37</sup> Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo innumerado, Capítulo IV.

asistentes de las sesiones, “sin perjuicio de otros elementos relacionados que ese encuentren clasificados”, en referencia al secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico.

- 36.** Respecto a lo último, en la audiencia reservada, los legitimados no precisaron qué otra información se solicita desclasificar, tampoco identificaron la información adicional requerida, conforme lo determina la norma.<sup>38</sup> Por esta razón, la información identificada en concreto en la demanda consiste en: los audios íntegros, transcripciones y las listas de asistentes de las sesiones 18 de 28 de marzo de 2018, 19 de 13 de abril de 2018, y 20 de 17 de abril de 2018 del COSEPE relacionadas con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico.
- 37.** Por otro lado, se observa que, el Ministerio de Defensa, conforme el párrafo 23 *supra*, contestó que las actas que se solicita desclasificar se encuentran clasificadas como secretas en apego a la LSPE y su reglamento. De la misma manera, la SENASEG alegó, conforme los párrafos 26 y 27 *supra*, que las actas correspondientes a las sesiones del COSEPE tienen el carácter de secreto de acuerdo a la citada Ley, y en éstas, dicho Consejo abordó actividades y estrategias relacionadas con la seguridad del Estado, control fronterizo, escenarios de negociación y de inteligencia, entre otros aspectos. Además, el Ministerio del Interior señaló que las actas de las sesiones del COSEPE en referencia son “documentación clasificada”.
- 38.** Sin perjuicio de lo anterior, la Corte toma nota que, las entidades referidas **no remitieron la resolución de clasificación de la información** solicitada en la demanda, a pesar de las múltiples solicitudes. Al respecto, las entidades de seguridad no pueden inobservar su obligación de entregar los elementos necesarios para que esta Corte proceda conforme el artículo 19 de la LSPE. No obstante, toda vez que se ha reiterado la reserva de la información no solo ante este Organismo, sino ante los accionantes y diversas instituciones del Estado, esta Corte continuará con el análisis pertinente.
- 39.** De lo expuesto, este Organismo anota que: (i) las entidades demandadas señalan que la información cuya desclasificación se solicita ha sido clasificada como secreta en el marco de la LSPE, es decir, por un **organismo de seguridad** en tanto trata sobre sesiones del COSEPE, organismo de seguridad establecido en el artículo 6 de la LSPE;<sup>39</sup> y (ii) la información solicitada versa sobre **actividades** que dicho organismo

---

<sup>38</sup> Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo innumerado, Capítulo IV. CCE, sentencia 1-21-DN/23, párr. 50.

<sup>39</sup> LSPE, capítulo II “De los órganos estatales de seguridad pública, de sus fines y composición”. Artículo 6.- “Del Consejo de Seguridad Pública y del Estado.- El Consejo de Seguridad Pública y del Estado, estará conformado por: 1. Presidente o Presidenta Constitucional de la República, quien lo presidirá; 2. Vicepresidente o Vicepresidenta Constitucional de la República; 3. Presidente o Presidenta de la Asamblea

realizó en el ámbito de sus competencias en la Ley, en particular, sobre aspectos de seguridad pública, inteligencia, escenarios de negociación y control fronterizo.

40. En consecuencia, la información requerida por los legitimados activos es objeto de una demanda de desclasificación de información, por lo que, a esta Corte le corresponde verificar si se configuran los supuestos exigidos en el artículo 19 de la LSPE para proceder con la desclasificación solicitada.

## 5. Planteamiento del problema jurídico

41. Sobre los cargos resumidos en el párrafo 19 *supra*, la Corte observa que los legitimados activos solicitan la desclasificación de las actas, los audios íntegros, transcripciones y las listas de asistentes de las sesiones 18 de 28 de marzo de 2018, 19 de 13 de abril de 2018, y 20 de 17 de abril de 2018 del COSEPE, por cuanto habría una grave presunción de violación a los derechos a la **libertad** (art. 66.14 CRE), a la **integridad** (art. 66.3 letra a CRE) y a la **vida** (art. 66.1 CRE) del equipo periodístico. Al respecto, los legitimados presentan elementos para argumentar que el equipo periodístico habría acudido a la zona de Mataje como parte de su labor periodística, pero que habrían sido secuestrados por el FOS con el objetivo de presionar al Estado. Así también arguyen que el Estado habría buscado enfrentar la situación, pero que no se conoce de las acciones que se tomaron, ni de las circunstancias de la muerte del equipo periodístico. Finalmente, alegan que el Presidente públicamente habría requerido al COSEPE el levantamiento de reserva de la información pertinente para que se conozca de los esfuerzos en garantizar la vida del equipo periodístico, pero la información que se les entregó sería de carácter general. Por ende, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Se configura una grave presunción de violación a los derechos a la libertad, a la integridad y a la vida respecto al secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico por parte del FOS, relacionada con la información que se solicita desclasificar, en los términos de la demanda?**

---

Nacional; 4. Presidente o Presidenta del Consejo Nacional de la Judicatura; 5. Presidente o Presidenta de la Corte Nacional de Justicia; 6. Presidente o Presidente de la Función de Transparencia y Control Social; 7. Ministro o Ministra responsable de la entidad encargada de la coordinación de la seguridad pública y del Estado; 8. Ministro o Ministra responsable de la política de defensa nacional; 9. Ministro o Ministra responsable de la política de seguridad ciudadana, protección interna y orden público; 10. Ministro o Ministra responsable de la política exterior y movilidad humana; 11. Ministro o ministra del ente rector del Sistema Nacional de Inteligencia; 12. Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; 13. Comandante General de la Policía Nacional; y, 14. La Ministra o Ministro del organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores. Podrán además participar representantes de entidades públicas, gobiernos autónomos descentralizados, representantes de la sociedad o de entidades privadas, ciudadanos y ciudadanas que la Presidenta o Presidente de la República considere necesario convocar. [...].

## 6. Resolución del problema jurídico

### 6.1 ¿Se configura una grave presunción de violación a los derechos a la libertad, a la integridad y a la vida respecto al secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico por parte del FOS, relacionada con la información que se solicita desclasificar, en los términos de la demanda?

42. La Constitución establece, en su artículo 11 numeral 3, que el ejercicio de los derechos se rige por diversos principios, entre estos, que: “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial [...]”.

43. En el caso *in examine*, los legitimados activos argumentan la existencia de graves presunciones de violación a los derechos humanos a la **libertad**, a la **integridad** y a la **vida** del equipo periodístico relacionada con lo actuado en las sesiones del COSEPE que constan en las actas, los audios íntegros, transcripciones y las listas de asistentes de las sesiones 18, de 28 de marzo de 2018; 19, de 13 de abril de 2018; y, 20, de 17 de abril de 2018.

44. Por lo dicho, para responder al problema jurídico hay que considerar que la LSPE en su artículo 19 establece:

En ejercicio de los derechos y garantías individuales los ciudadanos podrán demandar ante la Corte Constitucional la desclasificación de la información en el evento de que existan **graves presunciones** de violaciones a los derechos humanos o cometimiento de actos ilegales (énfasis añadido).

45. Además, según la CRSPCC en el artículo innumerado correspondiente, establece que el accionante debe proporcionar en su demanda elementos, justificaciones y argumentos para sostener la posible existencia de una grave presunción de violación de derechos humanos. Así, en los números 3 y 6, se ordena que la demanda de desclasificación contenga:

3. La **justificación** de los motivos por los cuales se solicita la desclasificación de la información y la **fundamentación** sobre la alegada vulneración de derechos asociada con la información clasificada.

6. Los **elementos** que permitan presumir la existencia de graves presunciones de violaciones a los derechos humanos o el cometimiento de actos ilegales (énfasis añadido).

46. Sobre la configuración o no de graves presunciones de violación a estos derechos humanos, la Corte ha señalado que corresponde emprender un **razonamiento**



**presuntivo**, es decir un juicio de probabilidad y no de certeza, respecto de los fundamentos y elementos de la demanda, de manera que, en conjunto con otros hechos disponibles, conlleven o no a inferir, con un sólido grado de presunción, la existencia de una supuesta vulneración de derechos o el cometimiento de actos ilegales.<sup>40</sup>

47. En tal sentido, la tarea de este Organismo se dirige únicamente a apreciar los hechos disponibles que apunten a la conclusión de una **firme probabilidad** sobre supuestas vulneraciones de derechos humanos; sin que ello signifique de ninguna manera que, mediante este mecanismo de desclasificación, la Corte confirme o declare la vulneración de derechos humanos, así como tampoco determine ningún tipo de responsabilidad por parte de los organismos de seguridad del Estado.<sup>41</sup>
48. Por otro lado, la **carga argumentativa** que le corresponde presentar al legitimado activo implica que debe proporcionar ciertos aspectos demostrativos, como elementos apreciables, que permitan considerar a esta Corte, en conjunto con otros hechos disponibles en la causa, que hay un sólido grado de presunción de violaciones a derechos relacionada con la información clasificada solicitada.
49. Este requisito argumentativo no puede significar, de ninguna manera, que la prueba corresponde al peticionario, o que sobre él pesa un estándar alto de carga probatoria. Pues, la desclasificación de información no tiene como fin declarar o confirmar la vulneración de derechos y, por ende, al legitimado activo no le corresponde demostrar la vulneración de derechos. Más bien, solo le corresponde presentar elementos y fundamentos suficientes para que se configure una grave presunción de dicha vulneración de derechos, en conjunto con otra información disponible en la causa. Además, tampoco operan para él las reglas de la carga de la prueba establecidas en el ordenamiento jurídico, porque esta causa no es un juicio de conocimiento.<sup>42</sup>
50. Por lo expuesto, la demanda de desclasificación de la información solo tiene como finalidad la desclasificación de la información calificada conforme la LSPE. En consecuencia, el análisis de esta Corte no implica ningún pronunciamiento sobre la real ocurrencia de los hechos, ni la declaración de vulneración de derechos humanos, ni el establecimiento de ningún tipo de responsabilidad por parte de los organismos de seguridad del Estado.
51. Ahora bien, para responder al problema jurídico, la Corte realizará un razonamiento presuntivo –como ya lo ha hecho anteriormente-<sup>43</sup> sobre la confluencia de los

<sup>40</sup> CCE, sentencia 1-21-DN/23, párrs. 37, 38, 39 y 40.

<sup>41</sup> CCE, sentencia 1-21-DN/23, párr. 35.

<sup>42</sup> CCE, sentencia 1-21-DN/23, párr. 38.

<sup>43</sup> CCE, sentencia 1-21-DN/23.

siguiente elementos: los **hechos probatorios o disponibles**<sup>44</sup> del caso, que le conlleven a identificar, con un grave o sólido grado de presunción, la configuración de los **hechos a probar**,<sup>45</sup> es decir, de una supuesta violación de los derechos a la libertad, a la integridad y a la vida, con base en las **nociones**<sup>46</sup> que permitan apreciar la configuración de esta posible vulneración de derechos humanos relacionada con las actas, los audios íntegros, transcripciones y las listas de asistentes de las sesiones 18 de 28 de marzo de 2018, 19 de 13 de abril de 2018, y 20 de 17 de abril de 2018 del COSEPE, cuyo contenido se solicita desclasificar.

52. Esta Corte observa que el secuestro y la muerte del equipo periodístico se dio en un contexto particular de control militar y policial en la frontera, a causa de acciones sucesivas de violencia desencadenadas por las operaciones de fuerzas de seguridad ecuatorianas contra el grupo delictivo FOS desde el año 2017 –atentados, secuestros y asesinatos–. En efecto, en la fecha del secuestro, el área de Mataje y otros cantones de Esmeraldas se encontraban bajo un estado de excepción decretado por el entonces presidente de la República, a través del que se desplegó una actuación coordinada de las fuerzas militares y policiales.

*a. Hechos probatorios o disponibles*

53. Sobre los **hechos probatorios o disponibles** aportados por los legitimados activos, la Corte identifica del párrafo 20 *supra* que los legitimados presentan una **justificación** respecto a su solicitud sobre la desclasificación de las actas de las sesiones 18, 19 y 20 de marzo y abril de 2018 del COSEPE, los audios íntegros, sus transcripciones completas y la lista de asistentes a dichas sesiones. Para ello expresan que, la CIDH en su **Informe Final del ESE**<sup>47</sup> y la FGE ya habían solicitado esta información al

---

<sup>44</sup> CCE, sentencia 1-21-DN/23, párr. 39: “Los (a) hechos probatorios o disponibles son los indicios que se forman de (i) la justificación, (ii) los fundamentos y (iii) los elementos brindados en la demanda, así como de los argumentos y elementos de respuesta de la entidad demandada; y demás circunstancias que se consideren significativas por cuanto de ellas se puede arribar a conclusiones respecto al hecho a probar.”

<sup>45</sup> CCE, sentencia 1-21-DN/23, párr. 40: “los (b) hechos a probar, son la pretensión de la demanda, es decir los hechos respecto de los cuales no se demuestra su existencia o inexistencia, pero sobre los cuales se presume su configuración después de llegar a esa conclusión; a saber, de que se configuraría una supuesta vulneración de derechos humanos o el cometimiento de actos ilegales. De tal manera, esta conclusión de ninguna manera representa un examen sobre la declaración de la vulneración de un derecho o la realización de un acto ilegal.”

<sup>46</sup> CCE, sentencia 1-21-DN/23, párr. 42: “las nociones, al ser el enlace que permite razonar los hechos a probar a partir de los hechos disponibles, se conforman de los criterios que permiten apreciar la configuración de los supuestos establecidos en el artículo 19 de la LSPE; es decir, son las definiciones independientes del caso concreto a decidir, pero que tienen valor para formar el razonamiento y son pertinentes para tomar la decisión. En la demanda de desclasificación de la información, las nociones son entonces aquellas que permiten apreciar la posible configuración de vulneraciones de derechos humanos o el cometimiento de actos ilegales y que, en estrecha relación, justifican levantar la clasificación de la información realizada por los organismos de seguridad del Estado.”

<sup>47</sup> Este informe se deriva de un proceso de medidas cautelares seguido ante la CIDH. Ver párrafo 16.

Estado, porque considerarían que, sin esta información, es imposible reconstruir los hechos respecto al secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico, para formular imputaciones.

54. Asimismo, en el párrafo 19 *supra*, la Corte observa que los legitimados activos presentan **elementos** para suponer la configuración de una grave presunción de violación a los derechos a la libertad, a la integridad y a la vida del equipo periodístico. Estos elementos presuntivos se fundamentan en que el equipo periodístico habría acudido a Mataje por su labor periodística cuando habrían sido secuestrados por el FOS y, posteriormente, asesinados. Los legitimados alegan que el secuestro se habría dado para presionar al Estado a cumplir exigencias del FOS. Finalmente, arguyen que el Presidente habría requerido públicamente al COSEPE desclasificar la información para que se conozca de los esfuerzos del Estado para garantizar la vida del equipo periodístico, pero que la información entregada sería general y no se conocería de las acciones que se tomaron.
55. Por otro lado, de los elementos de respuesta de la entidad demandada, la Corte registra que la SENASEG alega que es de conocimiento público que la responsabilidad del secuestro del equipo periodístico sería de alias Guacho, líder del FOS y que la demanda no demuestra un nexo certero entre la grave presunción de violación de derechos en relación con las actas del COSEPE que se solicitan. Al respecto, conforme se recoge en los párrafos 27 y 28 *supra*, la SENASEG informa que en esas actas el COSEPE emitió información, criterios y recomendaciones sobre distintos aspectos relacionados con la seguridad integral, inteligencia, control fronterizo, aunque también en referencia a “las acciones sobre el proceso de negociación para el rescate del equipo periodístico”.
56. Esta Corte también anota que, de los elementos de respuesta del Ministerio de Defensa, de acuerdo con el párrafo 24 *supra*, la FGE inició una investigación previa por secuestro extorsivo. El 6 de agosto de 2021, la FGE solicitó a ese Ministerio, en su calidad de secretario del COSEPE, la desclasificación de “toda la información existente” sobre el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico.<sup>48</sup> En respuesta, el 19 de enero de 2022, el secretario del COSEPE, asumido en ese entonces por la SENASEG, informó:

El Consejo de Seguridad Pública y del Estado, sesionó en las siguientes fechas: a) SESIÓN (18) DÉCIMA OCTAVA de 23 de marzo de 2018, b) SESIÓN (19) DÉCIMA NOVENA de 13 de abril de 2018; y c) SESIÓN (20) VIGÉSIMA de 17 de abril de 2018. **Sesiones que son referentes al secuestro y posterior asesinato de los ciudadanos: Paúl Rivas, Javier Ortega y Efraín Segarra** (énfasis añadido).<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 31.

<sup>49</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 27.

57. En dicha contestación de 19 de enero de 2022, la SENASEG también señaló que, mediante resolución 42-02, el COSEPE decidió confirmar la negativa de desclasificación de las actas por tener la clasificación de “secreta”, por lo que no puede ser difundida “ni para fines informativos de la Fiscalía”.<sup>50</sup> Además, expresó que la divulgación de la información representa un riesgo para la seguridad del Estado por contener detalles sobre defensa nacional. Sin embargo, precisó que el acta de la sesión 20 ya había sido objeto de desclasificación parcial solo “específicamente referente a la intervención del entonces presidente” Lenin Moreno Garcés, por lo que esta información sí sería entregada a la FGE.
58. De esta manera, en el marco de los hechos disponibles, la Corte colige de inicio que la información que se requiere desclasificar, es decir, las actas, audios y listado de asistentes de las sesiones 18, 19 y 20 de marzo y abril de 2018 efectuadas por el COSEPE, sí tienen relación con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico, porque así lo han afirmado oficialmente las entidades que han figurado como secretaria de dicho Consejo. Además, esta Corte observa que la FGE sí ha solicitado esta información a la autoridad que la custodia, en relación al secuestro extorsivo del equipo periodístico, y ésta ha sido negada por la SENASEG, en su calidad de secretaria del COSEPE, al justificarse que se encuentra clasificada como “secreta”.
59. Al respecto, este Organismo evidencia que, públicamente, a través de un comunicado oficial de 8 de noviembre de 2023, la FGE expresó que la investigación previa iniciada por el secuestro del equipo periodístico sigue en curso. Así, subrayó lo siguiente:
- El expediente contiene toda la información que la Fiscalía ha podido recopilar hasta la fecha. Sin embargo, aunque la institución ha solicitado -mediante varios impulsos fiscales- mayores datos que podrían conducir a **esclarecer la verdad de los hechos, no ha sido posible, debido a que la información del caso no se encuentra desclasificada por el Gobierno Nacional**, al considerarla de seguridad nacional (énfasis añadido).<sup>51</sup>
60. De esta manera, la Corte constata que la información objeto de la presente demanda de desclasificación ha sido y es requerida por la FGE dentro de una investigación penal, con el objeto de “esclarecer la verdad” de los hechos que se relacionan con el secuestro del equipo periodístico, como así lo justifica la FGE y conforme también lo han señalado los legitimados activos en su demanda.

<sup>50</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 27 vuelta.

<sup>51</sup> Fiscalía General del Estado, (2023, 8 de noviembre), Comunicado. X.  
<https://twitter.com/FiscaliaEcuador/status/1722275434212282461/photo/1>

61. Dicho esto, a fin de razonar sobre los elementos que presentan los peticionarios para argüir la grave presunción de vulneración a los derechos a la libertad, a la integridad y a la vida del equipo periodístico, este Organismo anota que los legitimados activos refieren en la demanda y en la audiencia reservada diversas fuentes de prensa y al “Informe final del ESE”.<sup>52</sup> Este informe se deriva de un proceso de medidas cautelares seguido ante la CIDH.<sup>53</sup> De tal manera, la Corte tomará en cuenta estas fuentes en su razonamiento presuntivo, así como a otros hechos disponibles que puedan considerarse de conocimiento público sobre esta causa, que se puedan desprender de los elementos apreciables proporcionados por los legitimados activos a quienes les corresponde la carga argumentativa.
62. Del párrafo 54 *supra*, la Corte observa que es un elemento de la demanda que el equipo periodístico habría acudido a Mataje cuando habrían sido secuestrados por el FOS y posteriormente asesinados supuestamente por particulares. Al respecto, este Organismo anota que, en el Informe del ESE, se desprende un documento de las fuerzas de seguridad de 26 de marzo de 2018, en el que consta que el equipo periodístico ingresó a Mataje por vía terrestre en una camioneta azul con identificación de “El Comercio” y llevaban chalecos blindados.<sup>54</sup>
63. Asimismo, esta Corte registra de la nota periodística referida en la demanda la declaración del ex ministro del Interior sobre el secuestro del equipo periodístico “en la zona de Mataje” del 26 de marzo de 2018, supuestamente por “grupos armados ilegales”.<sup>55</sup> Se observa que la noticia sobre el secuestro del equipo periodístico fue reportada por diversas fuentes de prensa nacionales e internacionales y llegó a ser de conocimiento público el supuesto delito relacionado con el grupo disidente FOS.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> La Comisión designó al Equipo de Seguimiento Especial, ESE, para observar la actuación del Estado ecuatoriano frente al secuestro del equipo periodístico y elaborar un Informe Final con las principales conclusiones, a petición de las partes involucradas y ante las circunstancias excepcionales que motivaron la vigencia de las medidas cautelares. Resolución CIDH 54/2020. Informe final del ESE, párr. 2.

<sup>53</sup> Ver párrafo 16.

<sup>54</sup> Informe final del ESE, párr. 65. El Informe se refiere a la bitácora del puesto de control vehicular del Destacamento de Infantería de Marina de Mataje (DESMAJ) ubicado a 1.5 km de esta población. El Informe cita como fuente la “imagen de la Bitácora de control del DESMAJ, adjunta a la Información entregada por el Estado/Ministerio de Defensa a los familiares de las víctimas. Anexo A, PDF 12, Sobre 6”.

<sup>55</sup> El Comercio, 9 de abril de 2018. “Ministro del Interior asegura que no hay negociación con los captores del equipo periodístico de EL COMERCIO”. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/cesarnavas-niega-negociacion-secuestradores-periodistas.html>

<sup>56</sup> CNN, 27 de marzo de 2018. “Investigan presunto secuestro de periodistas en Ecuador”. <https://cnn.espanol.cnn.com/video/secuestro-periodistas-ecuador-el-comercio-frontera-colombia-lkl-ana-maria-canizares/>. Ecuavisa, 13 de abril de 2018. “Cronología del secuestro de los periodistas de El Comercio”. <https://ecuavisa.com/noticias/ecuador/cronologia-del-secuestro-periodistas-comercio-PCEC376081>.

- 64.** De igual manera, este Organismo constata que se conoció públicamente de la muerte del equipo periodístico, por así informarlo el entonces Presidente de la República el 13 de abril de 2018<sup>57</sup> y reportarlo los medios de comunicación nacionales<sup>58</sup> y del exterior.<sup>59</sup> Lo mismo se observa en el Informe Final del ESE, donde el equipo de la CIDH recogió la información del canal de televisión RCN Colombia respecto a un comunicado del FOS del 13 de abril de 2018, en el que se confirma la muerte de los secuestrados.<sup>60</sup>
- 65.** Ahora bien, la Corte identifica que otro elemento de la demanda es que el secuestro se habría dado para presionar al Estado ecuatoriano con la liberación de tres miembros del FOS y para que se suspenda el acuerdo con Colombia sobre acciones en la frontera.<sup>61</sup> Al respecto, este Organismo anota del Informe del ESE el reporte de una entrevista al Ministerio del Interior quien habría informado que el presidente había decidido negociar y acceder al canje requerido por los secuestradores respecto a los integrantes del FOS detenidos, para salvaguardar la vida del equipo periodístico.<sup>62</sup>
- 66.** De la misma manera, la Corte observa que en los medios de comunicación se replica este argumento de los legitimados activos sobre los fines extorsivos del secuestro. Por ejemplo, en prensa escrita se recoge que, desde enero de 2018, el FOS habría exigido la liberación de tres de sus miembros detenidos en Ecuador, y la cancelación de un acuerdo contra el narcotráfico suscrito con el país colombiano. Así mismo, la prensa refiere que el FOS habría realizado reiteradas amenazas de cometer atentados contra

---

<sup>57</sup> Ecuavisa, 13 de abril de 2018. “Presidente Moreno confirma muerte de los periodistas ecuatorianos secuestrados en la frontera con Colombia”. [www.ecuavisa.com/noticias/ecuador/presidente-moreno-confirma-muerte-periodistas-ecuatorianos-PCEC375956](http://www.ecuavisa.com/noticias/ecuador/presidente-moreno-confirma-muerte-periodistas-ecuatorianos-PCEC375956). RT, 13 de abril de 2018. “Lenín Moreno confirma la muerte de los periodistas secuestrados en la frontera con Colombia”. <https://actualidad.rt.com/actualidad/268355-tres-periodistas-ecuador-secuestro-colombia>.

<sup>58</sup> El Universo, 13 de abril de 2018. “Lenín Moreno confirma asesinato de tres periodistas ecuatorianos”. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/04/13/nota/6711781/probable-muerte-periodistas-diario-comercio/>. Ecuavisa, 13 de abril de 2018. “Luto en Ecuador por muerte de periodistas secuestrados”. <https://ecuavisa.com/noticias/ecuador/luto-ecuador-muerte-periodistas-secuestrados-LCEC375961>.

<sup>59</sup> DW, 13 de abril de 2018. “Narcotráfico: asesinato de periodistas, inédito en Ecuador”. <https://www.dw.com/es/asesinato-de-periodistas-nueva-dimensi3n-del-narcotr3fico-en-ecuador/a-43382736>. El Clarín, 14 de abril de 2018. “Un grupo disidente de las FARC asesinó a tres periodistas de El Comercio”. [https://www.clarin.com/mundo/presidente-ecuador-confirma-asesinato-periodistas-secuestrados\\_0\\_HyOhRD0oz.html](https://www.clarin.com/mundo/presidente-ecuador-confirma-asesinato-periodistas-secuestrados_0_HyOhRD0oz.html)

<sup>60</sup> Informe final del ESE, párr. 106. El Informe se refiere a la nota de El Tiempo, FLIP recibe nuevo comunicado que confirmaría la muerte de los periodistas, 13 de abril de 2018, <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/flip-recibe-nuevo-comunicado-queconfirmaria-asesinato-de-periodistas-204782>

<sup>61</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, foja 5.

<sup>62</sup> Informe final del ESE, párr. 95. El Informe se refiere a la entrevista concedida por el entonces ministro del Interior en su segunda visita del ESE a Ecuador.



bienes y personas, comunicadas a las fuerzas de seguridad ecuatorianas, con el objetivo de exigir sus demandas.<sup>63</sup>

67. Finalmente, la Corte se referirá sobre el elemento de la demanda en relación a que el presidente habría requerido públicamente al COSEPE desclasificar la información para que se conozca de los esfuerzos del Estado para garantizar la vida del equipo periodístico, pero que la información entregada sería general. Al respecto, esta Corte observa que el Estado informó públicamente que ejercería acciones frente al secuestro del equipo periodístico. Así, este Organismo constata que en la cuenta de twitter (ahora X) del ex mandatario, Lenin Moreno expresó:

Hoy he presidido el Consejo de Seguridad y he ratificado el respaldo total a la @PoliciaEcuador y a las FFAAECUADOR. No permitiremos que se vulnere la seguridad. No descansaremos hasta liberar a los compañeros periodistas y solucionar el problema de raíz. #UnidosPorLaSeguridad.<sup>64</sup>

68. Esta Corte anota también que, ante la difusión de un video como prueba de vida de equipo periodístico, difundido por un medio de comunicación, la Secretaria Nacional de Comunicación emitió un comunicado oficial. En dicho comunicado de 3 de abril de 2018, se expresó que el Gobierno Nacional “realiza todos los esfuerzos necesarios, a través de las unidades especializadas, para la liberación de los tres ciudadanos”.<sup>65</sup> Posteriormente, ante el conocimiento de la muerte del equipo periodístico, este Organismo registra que el Presidente realizó una rueda de prensa el 13 de abril de 2018 y expresó:

ha terminado la sesión del COSEPE en la cual se ha tomado algunas decisiones que les voy a comunicar y las razones para ello [...] más allá de los esfuerzos realizados se ha confirmado que estos criminales parecería que nunca tuvieron la voluntad de entregarlos sanos y salvos [...] por lo tanto, primero, he solicitado al COSEPE como debe ser, el levantamiento de reserva de la información pertinente para que el pueblo ecuatoriano conozca los esfuerzos del Estado por garantizar la vida de nuestros compatriotas [...] no permitiremos que nadie le mienta al pueblo ecuatoriano [...].<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> El Tiempo, 24 de octubre de 2018. “Detalles del secuestro y asesinato de los tres periodistas ecuatorianos”. <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/detalles-del-secuestro-y-asesinato-de-los-tres-periodistas-ecuatorianos-284946>. CNN, 13 de abril de 2018. “¿Quién es alias ‘Guacho’? Lo que sabemos del líder del grupo acusado de secuestrar y asesinar a periodistas ecuatorianos”. <https://cnnespanol.cnn.com/2018/04/13/quien-es-guacho-periodistas-ecuador-asesinato-secuestro-disidente/>

<sup>64</sup> Red social “X”, publicación de 28 de marzo de 2018, 3:46 p.m. Cuenta Lenin Moreno (@Lenin).

<sup>65</sup> Fundamedios, 10 de abril de 2018. “Cronología del secuestro del equipo periodístico de Diario El Comercio”. <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/paso-a-paso-lo-ocurrido-con-el-equipo-periodistico-de-diario-el-comercio-desde-su-secuestro/>.

<sup>66</sup> Ecuavisa, 13 de abril de 2018. “Lenin Moreno confirma muerte de los periodistas ecuatorianos secuestrados en la frontera con Colombia”. [www.ecuavisa.com/noticias/ecuador/presidente-moreno-confirma-muerte-periodistas-ecuatorianos-PCEC375956](http://www.ecuavisa.com/noticias/ecuador/presidente-moreno-confirma-muerte-periodistas-ecuatorianos-PCEC375956)

69. Por último, este Organismo resalta de la demanda que la CIDH otorgó el 12 de abril de 2018 **medidas cautelares** para salvaguardar la vida e integridad del equipo periodístico. Como una de estas medidas, solicitó al Ecuador informar sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los presuntos hechos.<sup>67</sup> En cumplimiento de esta medida y por el ofrecimiento del presidente, el Estado entregó a los familiares el 14 de mayo de 2018 información que habría consistido en notas de solidaridad e información de dominio público relacionada con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico.<sup>68</sup>

### *b. Nociones*

70. En este escenario de hechos disponibles, la Corte considera que, para arribar a la conclusión acerca del **hecho a probar** (grave presunción de vulneración a los derechos humanos a la libertad, a la integridad y a la vida del equipo periodístico), en primer lugar, es necesario partir de nociones sobre cada uno de los derechos alegados por los legitimados activos.

71. Respecto al **derecho a la libertad**, en tanto derecho humano, se encuentra reconocido en la Constitución (art. 66.14)<sup>69</sup> y en los instrumentos internacionales,<sup>70</sup> como una característica y condición atribuible a todo ser humano que hace posible la autodeterminación personal. El derecho a la libertad permite la materialización de la voluntad de una persona respecto a cuándo y a dónde ir o permanecer, por lo que, este derecho “tiene un contenido personal, físico y de tránsito; siendo que, el Estado tiene que brindar la protección necesaria para su ejercicio”.<sup>71</sup> Así mismo, en el marco jurídico internacional de derechos humanos, se reconoce el derecho a la libertad junto

<sup>67</sup> CIDH, medidas cautelares N° 309-18 y 310-18, párr. 21 letra c). <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/25-18MC209-18-CO-210-18-EC.pdf>.

<sup>68</sup> El Comercio, 26 de julio de 2018. “¿Qué documentos entregó el Gobierno a los familiares de Javier, Paúl y Efraín?”. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/documentos-entrego-gobierno-familiares-periodistas.html>.

<sup>69</sup>La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la libertad personal es reconocido constitucional y convencionalmente por parte del Estado ecuatoriano y se consagra a través de ciertas garantías no taxativas, complementarias y no excluyentes entre sí. Así, este derecho se consolida en función de las garantías del debido proceso que establecen los principios de presunción de inocencia y de legalidad en materia de infracciones y sanciones (art. 76. 2. 3 CRE) y de las garantías específicas para la detención y privación de libertad (art.77. 1. 2). CCE, sentencia 116-12-JH/21, 21 de diciembre de 2021, párrs. 61 y 64.

<sup>70</sup>Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”), artículo 7.- Derecho a la libertad personal: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.” Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 3.- “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.” Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”), artículo 9.- “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.”

<sup>71</sup> CCE, sentencia 0260-15-JH, 20 de junio de 2018, párr. 15.

con la seguridad personal (art. 7.1 CADH) y se determina la prohibición de privar de la libertad física a una persona de manera arbitraria, salvo las causas fijadas por la ley (art. 7.2 CADH y art. 9.1 PIDCP).

72. Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que la privación de la libertad implica la anulación de la voluntad individual, sea que esta privación responda a causas ilegales, arbitrarias o ilegítimas, o porque ha sido cometida en condiciones que amenacen o violen los derechos a la vida o integridad de la persona.<sup>72</sup> Así, este Organismo ha determinado que la privación de la libertad es un concepto amplio.<sup>73</sup>
73. A la par, el **derecho a la integridad** reconocido en la Constitución (art. 66.3)<sup>74</sup> y en instrumentos internacionales<sup>75</sup> apela a las prohibiciones expresas frente a las formas de vulneración de este derecho en su protección individual, como la tortura o los tratos crueles, inhumanos y degradantes. Pero también, la norma constitucional determina que es parte del contenido de este derecho la vida libre de violencia. De ahí que se establezca como una obligación estatal el prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, así como erradicar los entornos sociales violentos en los cuales se propician las vulneraciones a la integridad personal.<sup>76</sup>
74. Respecto, al **derecho a la vida**, reconocido en la Constitución (art. 66.1) y en instrumentos internacionales,<sup>77</sup> es la base del ejercicio del resto de derechos humanos pues la vida constituye el presupuesto esencial para la titularidad y ejercicio de estos. Para esta Corte, en concordancia con la Corte IDH, el contenido de este derecho presupone obligaciones de hacer y de no hacer. Ello implica que corresponde al Estado no solo abstenerse de privar arbitrariamente de la vida, sino también de adoptar medidas apropiadas para protegerla.<sup>78</sup> Para proteger el derecho a la vida de personas

<sup>72</sup> CCE, sentencia 2017-11-JH/20, 22 de julio de 2020, párr. 32. Sentencia 247-17-SEP-CC de 9 de agosto de 2017, pág. 18. Sentencia 017-18-SEP-CC de 10 de enero de 2018, pág. 52.

<sup>73</sup> CCE, sentencia 2017-11-JH/20, 22 de julio de 2020, párr. 32.

<sup>74</sup> CRE, artículo 66.- “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 3. El derecho a la integridad personal, que incluye: a) La integridad física, psíquica, moral y sexual. b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual. c) La prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. d) La prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atenten contra los derechos humanos”.

<sup>75</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5.- “1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”.

<sup>76</sup> CCE, sentencia 365-18-JH/21 y acumulados, párr. 69.

<sup>77</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4.- “1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

<sup>78</sup> CCE, sentencia 983-18-JP/21, párr. 166 y 167. Corte IDH. Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2017. Serie C No. 338, párr. 100.

en situaciones de vulnerabilidad “y cuyas vidas corren peligro por amenazas concretas”, corresponde al Estado adoptar medidas especiales, que le permitan intervenir de manera urgente y eficaz.<sup>79</sup>

75. En el mismo sentido, la Corte IDH ha referido que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas especiales de prevención y protección de los periodistas sometidos a un riesgo especial por factores tales como el tipo de hechos que cubren o la zona a la cual deben acceder para cumplir con su labor. Así, ha expresado que los periodistas deben gozar de protección para el ejercicio de su profesión, como parte del deber de garantizar el derecho a la libertad de expresión.<sup>80</sup> Lo último por cuanto, “el respeto y la garantía del derecho a la vida y la libertad de expresión de los periodistas y de los comunicadores sociales se encuentran estrechamente relacionados”.<sup>81</sup>
76. Por último, la Corte IDH se ha referido a escenarios en los que violaciones relacionadas con el derecho a la libertad, a la integridad personal y a la vida son atribuibles a la responsabilidad del Estado, aun cuando el hecho violatorio deriva de la acción de un particular o porque no se ha identificado al autor de la transgresión.<sup>82</sup>

### *c. Hechos a probar*

77. Ahora bien, este Organismo observa que, en el caso *in examine*, los legitimados activos se refirieron a elementos para fundamentar la existencia de graves presunciones de violación a los derechos a la libertad, a la integridad y a la vida del equipo periodístico relacionadas con las actas del COSEPE de las sesiones 18, 19 y 20 del año 2018. En particular, porque a decir de la demanda, el equipo periodístico habría acudido a Mataje a cubrir su labor periodística cuando habrían sido secuestrados y posteriormente asesinados por el FOS. Además, que no se conocería de las acciones que se tomaron para enfrentar esta situación, aun cuando el presidente de la República habría requerido públicamente al COSEPE desclasificar la información relacionada.

---

<sup>79</sup> CCE, sentencia 983-18-JP/21, párr. 166. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General No. 36 sobre el derecho a la vida, párr. 23

<sup>80</sup> Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, Párrafo 194. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446., párr. 147.

<sup>81</sup> Corte IDH. Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352., párr. 176.

<sup>82</sup> Corte IDH, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, fondo, sentencia de 29 de julio de 1988. Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 4 de septiembre de 2012. Caso Vereda la Esperanza vs. Colombia, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 31 de agosto de 2017. Caso López Soto y otros vs. Venezuela, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de septiembre de 2018.

78. Al respecto, de los hechos disponibles en la causa, esta Corte anota que el secuestro y la muerte del equipo periodístico fue un hecho de conocimiento público, reportado por medios de comunicación nacionales e internacionales. Se considera también que estos crímenes se habrían relacionado supuestamente con el grupo disidente FOS, en el contexto de las labores periodísticas ejercidas por el equipo de El Comercio en el área de Mataje, provincia de Esmeraldas.
79. De igual manera, la Corte considera plausible inferir que el secuestro y posterior muerte del equipo periodístico habría estado relacionado con las exigencias del grupo criminal sobre la liberación de sus miembros detenidos por las autoridades ecuatorianas y la suspensión de un acuerdo contra el narcotráfico, en un contexto de amenazas reiteradas a los bienes y personas de la zona. Esto coincide con el Informe del ESE y los reportes de prensa de medios de comunicación que son de conocimiento público.
80. De lo expuesto, la Corte puede apreciar que, en un contexto de violencia y amenazas, el equipo periodístico habría sido objeto de un posible secuestro y de un posterior asesinato, cuya responsabilidad corresponde investigar y sancionar en la vía judicial correspondiente. Por ende, para este Organismo es estimable presumir que el equipo periodístico habría sido privado de manera arbitraria de su libertad física, de su integridad y posteriormente de su vida.
81. Por otra parte, tal como lo ha señalado la Corte IDH, los periodistas deben gozar de protección para el ejercicio de su profesión, como parte del deber estatal de garantizar el derecho a la libertad de expresión. En este caso, el secuestro y posterior muerte del equipo periodístico habría acontecido en el ejercicio de sus labores periodísticas en un contexto de especial riesgo por la zona a la cual debían acceder para cumplir con sus labores. Por lo que, el secuestro y la muerte de los periodistas no solo podría configurar una grave presunción de vulneración a sus derechos a la libertad, integridad y vida, sino también al ejercicio del derecho a la libertad de expresión.
82. Por lo expuesto, la Corte estima puede concluir que los hechos disponibles en la causa, apreciados en esta sección y que además son de conocimiento público, son conducentes a configurar una grave presunción de vulneración de los derechos a la libertad, a la vida y a la integridad del equipo periodístico.
83. Además, sobre el **nexo entre la grave presunción de la vulneración de derechos humanos y la información que se solicita desclasificar**, este Organismo encuentra que, de los hechos disponibles, se puede conectar la presunta vulneración de los derechos a la libertad, a la integridad y a la vida con la información que se requiere desclasificar. Puesto que, conforme se expuso en el párrafo 58 *supra*, la propia entidad

demandada ha afirmado que las actas 18, 19 y 20 del COSEPE de marzo y abril de 2018 tienen relación con el secuestro del equipo periodístico. Incluso la FGE ha solicitado su acceso a ellas, para investigar el “secuestro extorsivo” de estas personas y “esclarecer la verdad de los hechos”.

84. Así también, de los párrafos 65 al 68 *supra*, la Corte verifica que el ex presidente de la República Lenin Moreno comunicó que tomaría acciones frente al secuestro del equipo periodístico. En ese contexto, el COSEPE habría efectuado la sesión 20 del 13 de abril de 2018, fecha en la que el propio presidente ofreció rueda de prensa en la que solicitó al COSEPE levantar la reserva de la información pertinente para que sea de conocimiento público “los esfuerzos del Estado” para garantizar la vida del equipo periodístico.
85. Por lo expuesto, para este Organismo es plausible considerar que las actas solicitadas por los legitimados activos en esta causa, efectivamente se relacionan con **la grave presunción de la vulneración de derechos humanos** sobre el secuestro y muerte del equipo de El Comercio.
86. Ahora bien, la Corte recuerda que es una noción relevante en una demanda de desclasificación de información el que ningún acto de poder público puede escudarse en el secreto de la información para impedir investigaciones de ilícitos atribuidos a organismos de seguridad.<sup>83</sup> Así también, como establece la norma, no existe reserva de información salvo la información resultante de investigaciones y actividades de organismos de seguridad del Estado debidamente motivadas (art. 19 LSPE).
87. En esta causa, la Corte advierte que la entidad demandada expuso que las actas del COSEPE tienen el carácter de secreto desde el año 2018 conforme la ley y que esta clasificación se realizó a fin de preservar la seguridad de la “soberanía e integridad territorial”.<sup>84</sup> Además, en la audiencia reservada, subrayó que en esas sesiones del COSEPE, se emitió información sobre escenarios de negociación, estrategias sobre el FOS, relaciones internacionales y la seguridad del Estado. Por lo que, su desclasificación ocasionaría daño a las instituciones, a sus funcionarios, “así como responsabilidad penal, administrativa y civil”, pero sobre todo “pondría en riesgo la seguridad del Estado”.<sup>85</sup>
88. Este Organismo solicitó en cinco ocasiones a las carteras de Estado que han figurado como secretarías del COSEPE, que se remita la o las resoluciones de la autoridad

---

<sup>83</sup> CCE, sentencia 1-21-DN/23, 12 de octubre de 2023, párr. 46. Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C 101, párrs. 181

<sup>84</sup> Ver párrafos 23, 27 y 28 *supra*.

<sup>85</sup> Ver párrafo 28 *supra*.



competente que clasificaron la información objeto de la demanda.<sup>86</sup> Ello, para que se pueda considerar la naturaleza y justificación de la clasificación de dicha información. Estos pedidos eran indispensables, porque en esta causa colisiona la necesidad de proteger su reserva con la obligación de investigar actos vulneratorios de derechos humanos o actos ilegales cometidos por los organismos de seguridad pública.<sup>87</sup>

- 89.** En el caso *in examine*, **ninguna** de las entidades que fungen o fungieron como de secretarios del COSEPE, según el artículo 10.d de la LSPE y los decretos ejecutivos correspondientes, **remitieron la resolución de clasificación de la información** objeto de esta demanda. En las respuestas otorgadas, este Organismo advierte que las tres entidades del Estado que ejercieron las funciones de secretaría del COSEPE han pretendido deslindarse de la responsabilidad sobre la custodia de la resolución que habría clasificado con carácter de secreto las actas 18, 19 y 20 del año 2018 de las sesiones del COSEPE relacionadas con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico.
- 90.** Al respecto, vale subrayar que la LSPE determina que es responsabilidad del secretario del COSEPE “**responsabilizarse de la información clasificada, los libros de actas, documentación y contenido digital** y establecer procesos para la gestión documental y de archivo (énfasis añadido)” (art. 10.d). Así mismo, el Reglamento de sesiones del COSEPE dispone que el secretario tiene las obligaciones de “disponer la grabación técnica y reservada de las sesiones, y observar que las actas estén acordes a lo sucedido en las sesiones” (art. 16.e); además, de “establecer sistemas que permitan la organización, archivo, y conservación de las actas de las sesiones y documentos anexos” (art. 16.g). Incluso, el Reglamento claramente establece que el secretario del COSEPE es quien **firma** las actas del COSEPE (art. 9).
- 91.** De tal manera, esta Corte se ve impedida de considerar, que la información requerida fue clasificada por la autoridad competente y debidamente motivada, conforme la LSPE<sup>88</sup> y su reglamento,<sup>89</sup> porque no fue remitida la resolución de clasificación de la

---

<sup>86</sup> Ver párrafos 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10 y 11 *supra*.

<sup>87</sup> CCE, sentencia 1-21-DN/23, 12 de octubre de 2023, párr. 45. Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2003. Serie C 101, párrs. 181

<sup>88</sup> LSPE. Artículo 8.- “De la clasificación de los actos del Consejo. - Las sesiones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, las actas y documentos anexos, podrán ser objeto de clasificación y, en consecuencia, solo si han sido clasificados, serán divulgadas luego de transcurridos los plazos previstos en esta ley.” Artículo 19.- “De la clasificación de la información de los organismos de seguridad. - La Secretaría Nacional de Inteligencia y los organismos de seguridad podrán clasificar la información resultante de las investigaciones o actividades que realicen, **mediante resolución motivada de la máxima autoridad de la entidad respectiva**. La información y documentación se clasificará como reservada, secreta y secretísima. El reglamento a la ley determinará los fundamentos para la clasificación, reclasificación y desclasificación y los niveles de acceso exclusivos a la información clasificada. (énfasis añadido)”.

<sup>89</sup> Reglamento a la LSPE. Artículo 30.- “De la clasificación y reclasificación y desclasificación de la información. - Previo a la aprobación de un documento, **la autoridad responsable analizará su contenido**

información (párr. 38 *supra*). Por lo que, tampoco se pueden apreciar los fundamentos que habrían motivado la clasificación como “secreta” de las actas del COSEPE. Sin embargo, este Corte recuerda enfáticamente a los organismos de seguridad pública su obligación de presentar ante las órdenes judiciales las resoluciones que justifiquen la clasificación de la información. La falta de entrega de estas resoluciones no obstará para que se ordene su desclasificación de configurarse los supuestos legales.

92. Por todo lo expuesto, la Corte constata que existe **un grave grado de presunción de vulneración de los derechos a la libertad, a la integridad y a la vida del equipo periodístico**, relacionadas con las actas 18, 19 y 20 del COSEPE del año 2018, relacionadas con el secuestro y posterior muerte del equipo de El Comercio. Este razonamiento surge a partir de un análisis riguroso de los fundamentos, la justificación, y los elementos de la demanda; y, desde los hechos públicos y notorios que sugirieron una inminente escalada de violencia.
93. En consecuencia, esta Corte, al verificar la existencia de hechos que dan cuenta de una escala de violencia inminente, ante la grave presunción de vulneración de derechos del equipo periodístico y tomando en cuenta las particularidades del caso expuestos, dispone la **desclasificación** de la información demandada por los legitimados activos, es decir, de las actas, los audios, transcripciones y las listas de asistentes de las sesiones 18 de 28 de marzo de 2018, 19 de 13 de abril de 2018, y 20 de 17 de abril de 2018 del COSEPE, en las partes que se relacionen exclusivamente con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico.
94. Además, la Corte realiza un llamado de atención a las tres entidades del Estado que ejercieron las funciones de secretaría del COSEPE, porque ante las solicitudes insistentes de este Organismo, no presentaron la resolución que habría clasificado, con carácter de secreto, a la información objeto de esta causa relacionada con el secuestro y posterior muerte del equipo periodístico.
95. Finalmente, se recuerda nuevamente que, en el marco de la presente demanda de desclasificación de información, esta Corte solamente se ha pronunciado respecto a si de los fundamentos, justificación y elementos de la demanda, analizados en conjunto con otros hechos disponibles en la causa, se puede concluir la configuración de una **grave presunción** de vulneración de los derechos a la libertad, a la integridad y a la vida del equipo periodístico. En consecuencia, se deja en claro que a esta Corte no le corresponde verificar la real ocurrencia de los hechos, ni declarar ninguna

---

**para determinar su clasificación.** Los documentos o información clasificados de una manera específica, pueden ser objeto de reclasificación por el transcurso del tiempo o en razón de la trascendencia de su contenido, respetando la secuencia de clasificación.”

vulneración de derechos, ni establecer ningún tipo de responsabilidad civil, penal o administrativa por parte de los organismos de seguridad del Estado.

## 7. Consideraciones finales

96. Para la ejecución de esta decisión, la Corte estima necesario realizar las siguientes consideraciones finales.

### 7.1. Sobre el contenido de la información demandada

97. La desclasificación de las actas, los audios, transcripciones y las listas de asistentes de las sesiones 18 de 28 de marzo de 2018, 19 de 13 de abril de 2018, y 20 de 17 de abril de 2018 del COSEPE, se realizará **únicamente** respecto de las partes que se relacionen exclusivamente con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico.

98. La información desclasificada y entregada obliga a los legitimados activos a guardar el debido sigilo sobre la divulgación de su contenido que no se dirija a cumplir con fines constitucionales y legales que estén relacionados directamente con una presunta vulneración de derechos.

### 7.2. Sobre la entidad responsable de entregar la información demandada

99. Este Organismo anota que actualmente el presidente de la República, mediante decreto ejecutivo 152 de 30 de enero de 2024, suprimió la SENASEG y dispuso al **Ministerio del Interior** como la entidad encargada de la Secretaría del COSEPE y de **responsabilizarse de la información clasificada, los libros de actas, documentación y contenido digital** y establecer procesos para la gestión documental y de archivo del Consejo de Seguridad Pública y del Estado.<sup>90</sup> Además, el decreto ejecutivo establece que a partir de su suscripción, el Ministerio del Interior asumirá las competencias que se encuentren en ejecución por la SENASEG.<sup>91</sup>

100. Al respecto, esta Corte recuerda que el secretario del COSEPE es responsable de la información clasificada, las actas y la gestión documental y de archivo generada por dicho Consejo, como se estableció en el párrafo 90 *supra*. Asimismo, este Organismo recalca que, en la audiencia reservada, ante la pregunta del juez sustanciador, la SENASEG **confirmó** que dicha entidad custodia las actas, los audios, transcripciones y las listas de asistentes de las sesiones 18 de 28 de marzo de 2018, 19 de 13 de abril

<sup>90</sup> Decreto ejecutivo 152, artículo 2.

<sup>91</sup> Decreto ejecutivo 152, disposición general segunda.

de 2018, y 20 de 17 de abril de 2018 del COSEPE; y que en ella reposa “toda esa información”.<sup>92</sup>

**101.** Por tanto, la ejecución de la presente decisión corresponde al **Ministerio del Interior** en su calidad de actual secretaria del COSEPE, cartera que asumió desde el 30 de enero de 2024 las competencias que se encuentren en ejecución por la SENASEG y, por ende, custodio de la información objeto de esta causa, como ordena la LSPE, el reglamento de sesiones del COSEPE y el correspondiente decreto ejecutivo.

**102.** Para el cumplimiento de la decisión de entregar a los legitimados activos la información objeto de la presente causa, la Corte recuerda al secretario del COSEPE que le corresponde realizar todos los esfuerzos necesarios para entregar inmediatamente la información que se ha ordenado su descalificación (párr. 97 *supra*) en un término máximo de 30 días a los legitimados activos y para ello, si es necesario, realizar la debida coordinación con otras instituciones públicas para que se realice la entrega de dicha información.

**103.** En este contexto, este Organismo enfatiza en que, cuando la información pública guarda relación con infracciones penales o violaciones a derechos humanos, el Estado tiene al menos las obligaciones de preservar los documentos que puedan tener relación con violaciones a los derechos humanos, manejar adecuadamente la información “de manera que se prevenga su alteración, mutilación, ocultación o destrucción”, así como “reconstruirla en los casos en los que la información se extravió, es incompleta y no puede ser recuperada”.<sup>93</sup>

**104.** Finalmente, este Organismo reitera que los organismos estatales tienen la responsabilidad legal de “mantener registros públicos de manera profesional, para que el derecho a la información se pueda ejercer a plenitud”, así como de conservar los documentos “originales”<sup>94</sup> en sus dependencias y de actuar con diligencia en calidad de custodios de la información.<sup>95</sup> Solo en cumplimiento de estas obligaciones se cumple el mandato constitucional de que en caso de violación a los derechos humanos ninguna entidad pública puede negar la información, para garantizar el derecho a la verdad.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Expediente constitucional 4-21-DN, audio de audiencia reservada efectuada el 10 de noviembre de 2021, 59 min 57 seg a 1h 1min.

<sup>93</sup> CCE, sentencia 2366-18-EP/23, 9 de febrero de 2023, párr. 92.

<sup>94</sup> LOTAIP, artículo 10.

<sup>95</sup> CCE, sentencia 2366-18-EP/23, 9 de febrero de 2023, párr. 92.

<sup>96</sup> La Corte Constitucional ha dilucidado que “el derecho a la verdad asiste a las víctimas de cualquier infracción penal o de violaciones a derechos humanos para que puedan conocer “la verdad” relacionada con dichas violaciones de la manera más completa posible, lo que: [...] comprende – por lo menos – saber las causas, los hechos y las circunstancias que ocasionaron el agravio; conocer a las personas que perpetraron la violación – identificación de los responsables directos e indirectos – y, finalmente, que el

## 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. **Aceptar** la demanda de desclasificación de la información 4-21-DN, en las partes que se relacionen exclusivamente con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico.
2. **Disponer** la desclasificación de las actas 18 de 28 de marzo de 2018, 19 de 13 de abril de 2018, y 20 de 17 de abril de 2018, los audios, sus transcripciones y la lista de asistentes de las sesiones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, en las partes que se relacionen exclusivamente con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico.
3. **Disponer** al secretario del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, actual ministra del Interior, que **inmediatamente** o hasta en un plazo máximo de 30 días a partir de la notificación de esta decisión y, mediante declaración juramentada, entregue a Manuel Ricardo Rivas Bravo, Galo Ortega Minda y Cristhian Andrés Segarra Jaque, las actas 18 de 28 de marzo de 2018, 19 de 13 de abril de 2018, y 20 de 17 de abril de 2018, los audios, sus transcripciones y la lista de asistentes de las sesiones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, en las partes que se relacionen exclusivamente con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico.
4. **Disponer** al secretario del Consejo de Seguridad Pública y del Estado que, dentro de los **cinco días** contados a partir del cumplimiento de la medida dispuesta en el decisorio 3 de esta sentencia, presente a esta Corte el respectivo informe de cumplimiento, con el detalle de la información entregada a los legitimados activos de la causa.
5. **Llamar** la atención al Ministerio de Defensa Nacional, a la ex Secretaria Nacional de Seguridad y al Ministerio del Interior, instituciones que asumieron en su debido tiempo la calidad de Secretaría del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, por no presentar a este Organismo la resolución de clasificación de las actas 18 de 28 de marzo de 2018, 19 de 13 de abril de 2018, y 20 de 17 de abril de 2018 de las sesiones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado.

---

agravio sufrido se nombre, se reconozca por parte del Estado y el conjunto social.” CCE, sentencia 2366-18-EP/23, 9 de febrero de 2023, párrs. 86 y 91.

6. Notifíquese 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Voto concurrente**  
**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes

**SENTENCIA 4-21-DN/24**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Sobre la base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y con profundo respeto hacia la sentencia de mayoría emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo el 04 de abril de 2024, formulo el siguiente voto concurrente.
2. Si bien coincido con la decisión de aceptar la demanda de desclasificación de información, formulo este voto concurrente para expresar mi desacuerdo con dos puntos de la sentencia: **i)** las consideraciones que la sentencia de mayoría realiza en el elemento de *hechos a probar*; y **ii)** la información clasificada de *secreta* por los organismos de seguridad del Estado.
  - i. Sobre las consideraciones que la sentencia de mayoría realiza en el elemento de *hechos a probar***
3. En cuanto a los criterios para el razonamiento presuntivo, en mi voto concurrente a la sentencia 1-21-DN/23 advertí que el “señalamiento de estos elementos y la relación a hechos probatorios o disponibles y hechos a probar pueden ser interpretados como un estándar elevado que supera el nivel de grave presunción y demanda de los accionantes una carga mayor en la redacción de la demanda”.
4. Al respecto, si bien considero muy acertado que en el análisis del presente caso la Corte haya aclarado que este es un requisito de **orden argumentativo** por el que, “de ninguna manera, que la prueba corresponde al peticionario, o que sobre él pesa un estándar alto de carga probatoria. Pues, la desclasificación de información no tiene como fin declarar o confirmar la vulneración de derechos y, por ende, al legitimado activo no le corresponde demostrar la vulneración de derechos”;<sup>1</sup> aquello no obsta a que permanezca con ciertas preocupaciones sobre los elementos a justificar en una desclasificación de la información.
5. En mi criterio, considero que los *hechos a probar*, corresponden a una hipótesis planteada o sugerida por los accionantes; y los *hechos disponibles* y *las nociones* son argumentos presentados y organizados de tal manera que permiten que la Corte, en el

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 4-21-DN/24 (*Desclasificación de información: equipo periodístico El Comercio*), párr. 48 y 49.

marco del razonamiento presuntivo, concluya que es plausible y coherente arribar a la *hipótesis* propuesta, sin la necesidad de realizar mayores o profundas consideraciones.

6. Por ejemplo, en el presente caso, los accionantes solicitaron la desclasificación de la información porque sostuvieron como *hechos a probar* que el Estado tendría una responsabilidad por aquiescencia en el secuestro y asesinato del equipo periodístico del diario El Comercio. Para ello, los accionantes argumentaron, tanto en la demanda como en la audiencia, lo que implica una responsabilidad estatal por aquiescencia basados en estándares internacionales de derechos humanos y presentaron, como acertadamente recoge el voto de mayoría,<sup>2</sup> los hechos disponibles para sustentar aquello.
7. De ahí que, en mi criterio, no era necesario *per se*, que la Corte aprecie, estime o realice conclusiones como las abordadas en los párrafos 77-84 del voto de mayoría. Considero, de acuerdo a la estructura propuesta en el párrafo anterior, que hubiese bastado en identificar que, de los argumentos presentados por los accionantes, la *hipótesis* (hechos a probar) podía desprenderse de forma plausible y coherente y, en esa medida, quedaba acreditada la existencia de una grave presunción de violación de derechos, sin la necesidad de ninguna valoración adicional, pues como acertadamente anota el voto de mayoría, la presente acción no constituye un juicio de conocimiento.

## ii. Sobre la información clasificada de *secreta* por los organismos de seguridad del Estado

8. El artículo 18 numeral 2 de la Constitución de la República garantiza el derecho de todas las personas para acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en instituciones privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. De igual manera, la disposición constitucional determina que “no existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información”.
9. Las personas pueden ver materializado este derecho mediante una acción de acceso a la información pública cuando la información “ha sido denegada expresa o tácitamente, cuando se creyere que la información proporcionada no es completa o ha sido alterada o cuando se ha negado al acceso físico a las fuentes de información”.<sup>3</sup> Procede inclusive “cuando la denegación de información se sustente en el carácter secreto o reservado de la misma”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, párrafos 53-69.

<sup>3</sup> LOGJCC, artículo 47.

<sup>4</sup> *Ibid.*

10. Por su parte, el artículo 19 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (“**LSPE**”) manda que la máxima autoridad de los organismos de seguridad que clasifique la información de reservada, secreta o secretísima de sus actividades, deberá realizarlo mediante resolución motivada. Esto implicaría que, de no seguirse el procedimiento previsto en la ley, la información custodiada a la cual se pretende acceder, en principio, sería de acceso libre para la persona interesada.
11. Más aún, tomando en cuenta que la información solicitada para desclasificación eran **actas** específicas de las sesiones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado y sus anexos, observo que el artículo 8 de la LSPE señala expresamente: “Las sesiones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, las actas y documentos anexos, **podrán ser objeto de clasificación** y, en consecuencia, **solo si han sido clasificados**, serán divulgadas luego de transcurridos los plazos previstos en esta ley [énfasis añadido]”. En mi criterio, esta disposición es clara en indicar que las actas **pueden ser clasificadas**, no que lo son inmediatamente y, por tanto, si no existe su clasificación, son de dominio público.
12. Ahora bien, la sentencia de mayoría expresó que la solicitud de la o las resoluciones con la cual la autoridad competente clasificó la información eran “indispensables, porque en esta causa colisiona la necesidad de proteger su reserva con la obligación de investigar actos vulneratorios de derechos humanos o actos ilegales cometidos por los organismos de seguridad pública”.<sup>5</sup> También, reconoció que “ninguna de las entidades que fungen o fungieron como secretarios del COSEPE [Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y SENASEG] remitieron la resolución de clasificación de la información”<sup>6</sup> que este Organismo requirió por cinco ocasiones.<sup>7</sup>
13. A pesar de lo anterior, este Organismo continuó con el análisis de desclasificación de información debido a que los custodios de las actas a las que se pretende tener acceso “reitera[ron] la reserva de la información no solo ante este Organismo, sino ante los accionantes y diversas instituciones del Estado”.<sup>8</sup>
14. Aun cuando observo -y estoy de acuerdo- que dicho argumento fue esgrimido, incluso frente al pedido realizado por la Fiscalía General del Estado, considero que, dado que la regla general de la información producida por instituciones del Estado es que sea pública; y **excepcionalmente** es reservada, le corresponde demostrar y justificar al Estado, más allá de toda duda razonable, que dicha información fue clasificada acorde

<sup>5</sup> CCE, sentencia 4-21-DN/24 (*Desclasificación de información: equipo periodístico El Comercio*), párr. párrafo 88.

<sup>6</sup> *Ibid.*, párrafos 38 y 89.

<sup>7</sup> *Ibid.*, párrafo 88.

<sup>8</sup> *Ibid.*, párrafo 38.

al procedimiento previsto en la ley. Más aun, si la misma LSPE no les otorga dicho carácter de manera automática.

15. Pienso que ante la negativa -o negligencia- de no contar con la resolución motivada que clasificó las actas del COSEPE relacionadas con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico como secretas constituía, por sí sola, razón suficiente para entregar toda la información. Insisto, la carga de probar que la información es clasificada y que dicha clasificación fue realizada conforme manda la LSPE, **es una carga del Estado, cuya omisión o negligencia no puede ser tolerada.**
16. Por estas razones, quiero expresar que no deja de llamar mi atención que ni una sola institución haya justificado de forma clara, más aun tomando en cuenta la presunta sensibilidad de la información a desclasificarse -presunta porque nunca se evidenció ante la Corte- en qué sesión, que número de resolución y en qué manera, esta información fue clasificada. Ser jueza constitucional no impide que me conduela y advierta la potencial y grave negligencia con la que el Estado ha manejado esta información tan sensible durante estos años.
17. En tal virtud, reprocho severamente la forma en cómo las instituciones del Estado han pretendido deslindarse de su responsabilidad de custodia de la información, incluso frente a esta Corte Constitucional. Las instituciones del Estado están llamadas a obedecer sus obligaciones constitucionales y legales. Más aun cuando sus deberes a cumplir son fundamentales para esclarecer hechos que posiblemente acarrearón vulneraciones a derechos humanos de quienes fueron en su momento parte del equipo periodístico El Comercio.

XIMENA  
ALEJANDRA  
CARDENAS  
REYES

Firmado digitalmente  
por XIMENA ALEJANDRA  
CARDENAS REYES  
Fecha: 2024.04.08  
18:44:48 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 4-21-DN, fue presentado en Secretaría General el 05 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 21:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Voto concurrente**  
**Jueza:** Teresa Nuques Martínez

## SENTENCIA 4-21-DN/24

### VOTO CONCURRENTE

#### Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 4 de abril de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 4-21-DN/24. Con relación al análisis desarrollado por la sentencia de mayoría, si bien la jueza que suscribe concuerda con la decisión de aceptar la demanda de desclasificación de la información, en las partes que se relacionen exclusivamente con el secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico; disiente de la forma en que se abordó la naturaleza de la información a desclasificar y la idoneidad de la vía jurisdiccional activada. Por tanto, con fundamento en el artículo 38 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo respetuosamente el presente voto concurrente, con base en las premisas que se argumentan a continuación:

#### **Naturaleza pública la información cuya desclasificación se trató y procedencia de la acción de acceso a la información pública**

2. De la argumentación jurídica contenida en la sentencia de mayoría parecería no observarse un argumento cogente que soporte de forma suficiente la premisa de que la información cuya desclasificación es peticionada realmente se encuentra clasificada como reservada o secreta. Inclusive, en la sentencia de mayoría se lee que: “las entidades referidas no **remitieron la resolución de clasificación de la información** solicitada en la demanda”.<sup>1</sup> En este sentido, debió ahondarse en los motivos para concluir que la información ha perdido su carácter de pública y no debía ser tratada bajo los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia.
3. Esto podría implicar que, en lugar de ordenarse su desclasificación, puesto que no hubo un mayor abordaje de evidencias objetivas que demostrasen que la información haya estado clasificada como reservada o secreta, la sentencia de mayoría pudo haber optado por disponer su acceso directo y sancionar a quienes se habrían opuesto a aquello de conformidad con la ley.
4. Sobre este tópico, la jurisprudencia constitucional ha determinado que:

[...], están revestidas con el principio de máxima divulgación, la información relativa a las (i) violaciones de los derechos humanos internacionales y del derecho internacional humanitario; (ii) garantías relativas al derecho a la libertad y seguridad de la persona, la prevención de la tortura y otros abusos y el derecho a la vida; (iii) estructuras y poderes

<sup>1</sup> CCE, sentencia 4-21-DN/24, 4 de abril de 2024, párr. 38.

de gobierno; (iv) decisiones relativas al uso de la fuerza militar o a la adquisición de armas de destrucción masiva; (v) vigilancia; (vi) información financiera; (vii) responsabilidad relativa a violaciones constitucionales y estatutarias y otros abusos de poder; y, (viii) salud pública, seguridad pública o medioambiente.<sup>2</sup>

5. En similar contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

[...] en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.<sup>3</sup>

6. En esta línea, toda vez que no hay mayor evidencia de un acto administrativo o prueba documental que sustentare el hecho de que la información haya estado protegida con alguna clase de reserva; era viable que la información se asuma pública y se ordene su acceso directo.

7. De hecho, la jurisprudencia constitucional, en el marco de la acción de acceso a la información pública, ha recordado que en caso de violación a los derechos humanos ninguna entidad puede negar el acceso la información:

22. Para [...] atender los estándares interamericanos de derechos humanos respecto a establecer un recurso judicial efectivo e idóneo para acceder a la información pública, la Constitución prevé la acción de acceso a la información pública (art. 64 CRE), garantía jurisdiccional que procede cuando cualquier información pública ha sido denegada expresa o tácitamente, cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna, **o, inclusive, cuando la negativa se sustenta en el carácter secreto o reservado o cualquier otra clasificación de la información.**

23. Sobre esta garantía jurisdiccional [acción de acceso a la información pública], en caso de que la información requerida haya sido negada por la autoridad ante quien se demanda por considerarla confidencial o reservada, se puede activar esta acción con el objeto de que el **juez competente verifique si la información negada efectivamente ha sido calificada con dicho carácter por la autoridad competente, en apego a las normas aplicables, atendiendo a objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad; o porque se relaciona con datos cuyo acceso afecta a derechos de terceros.**

24. En este contexto, si el juez constata que la información es reservada o confidencial conforme las normas constitucionales y legales, puede determinar que no corresponde aceptar la garantía jurisdiccional; **sin embargo, cabe recordar que la misma disposición del artículo 18 de la Constitución establece que “en caso de violación a los derechos humanos ninguna entidad negará la información”. En este orden de ideas, la violación de derechos humanos procede ante la negativa de acceso a información, inclusive si esta fuera clasificada.**<sup>4</sup>

[Énfasis añadido]

<sup>2</sup> CCE, sentencia 2-21-DN/23 y acumulada, 6 de septiembre de 2023, párr. 18.

<sup>3</sup> Corte IDH. (2006). Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C 151, párr. 92.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 1-21-DN/23, 12 de octubre de 2023.



8. Por los argumentos expuestos, presento este voto concurrente a 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 concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 4-21-DN, fue presentado en Secretaría General el 08 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 12:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



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

421DN-693a3



**Caso Nro. 4-21-DN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrente que antecede fue suscrito el día lunes ocho de abril 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



**Sentencia 7-21-IA/24**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 04 de abril de 2024

## CASO 7-21-IA

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

#### SENTENCIA 7-21-IA/24

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1 de la resolución SM-006-2014, de 10 de noviembre de 2014, emitida por el secretario de movilidad del Distrito Metropolitano de Quito. La Corte rechaza la demanda por improcedente al verificar que la disposición impugnada fue derogada, que su contenido no se reproduce en alguna disposición vigente y que no genera efectos ultractivos.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 29 de noviembre de 2021, Fabricio Paúl Merizalde Obando, Juan Alipio Mogollón Cevallos, Gonzalo Mora Miño, Carmita Elizabeth Peñafiel Freire y José Rafael Buitrón Rojas (“**accionantes**”) presentaron una demanda de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 1 de la resolución SM-006-2014, de 10 de noviembre de 2014, emitida por el secretario de movilidad del Distrito Metropolitano de Quito (“**SMDMQ**”).<sup>1</sup>
2. El 14 de enero de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite y negó la suspensión provisional de la disposición demandada.<sup>2</sup> Además, solicitó al Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, a la Secretaría de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito y al procurador general del Estado que intervengan para defender o impugnar la constitucionalidad de la disposición demandada.
3. El 11 de febrero de 2022, el secretario de movilidad del Distrito de Metropolitano presentó el escrito requerido.

<sup>1</sup> En la misma fecha, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

<sup>2</sup> El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformado por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Alí Lozada Prado, y por el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

4. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes quien, en atención a la resolución cronológica de las causas, avocó conocimiento del caso el 8 de enero de 2024.

## **2. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda**

5. La disposición acusada como inconstitucional es el artículo 1 de la resolución SM-006-2014 que dispone:

Artículo 1.- Definición. - Para efectos de la presente resolución se entenderá como “Chivas” aquellas unidades que presten un servicio de transporte comercial turístico temporal durante un año o en una temporada especial del año, con carácter festivo. Las características de estos automotores corresponden a aquellos buses tipo costa, o vehículos modificados en su área de carga mediante plataformas adecuadas para la prestación de este servicio.

## **3. Competencia**

6. De acuerdo con lo establecido en el artículo 436 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver acciones de control abstracto de constitucionalidad sobre actos administrativos con efectos generales.
7. Al respecto, cabe indicar que los actos administrativos con efectos generales se caracterizan porque, como todos los actos administrativos, sus efectos se agotan con su cumplimiento. Esto a diferencia de los actos normativos, cuyos efectos jurídicos son abstractos y obligatorios, no se agotan con su cumplimiento.<sup>3</sup>
8. En el presente caso, la resolución SM-006-2014 contiene disposiciones de carácter general que no se agotan con su cumplimiento y que se dirigen a quienes ajusten su conducta al supuesto de hecho previsto en las mismas. La resolución SM-006-2014 surte efectos generales debido a que es aplicable para todas las situaciones en donde se requiera normar la prestación del servicio de los vehículos denominados “Chivas”. La resolución SM-006-2014 se trata, en consecuencia, de un acto normativo de origen no parlamentario.

---

<sup>3</sup> Código Orgánico Administrativo, artículos 98 y 128. La Corte Constitucional se ha pronunciado en este sentido en las sentencias 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14; 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 31; 23-20-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 23; 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párr. 12; y, 97-20-IN/24, 13 de marzo de 2024, párr. 43.

9. Ahora bien, la Corte nota que los accionantes, al presentar su demanda, identificaron el acto impugnado como un “acto administrativo con efectos generales”. No obstante, este error formal no obstruye la labor que debe realizar la Corte Constitucional en la sustanciación de la causa.<sup>4</sup>

10. Este Organismo, en causas anteriores, ha establecido que:

la identificación del accionante respecto a la naturaleza del acto impugnado -como un acto normativo no parlamentario o administrativo con efectos generales-, no es una causal de improcedencia de la acción y constituye un error formal que puede ser subsanado directamente por la Corte en aplicación de los principios de formalidad condicionada y economía procesal, establecidos en los numerales 4 y 7 del artículo 4 de la LOGJCC, en tanto no tiene consecuencia alguna sobre el trámite aplicable a la presente acción.<sup>5</sup>

11. Por lo expuesto, aun cuando los accionantes señalaron que la norma impugnada es parte de un acto administrativo con efectos generales, en virtud de los principios de formalidad condicionada y economía procesal, reconocidos en los numerales 4 y 7 de la LOGJCC, se ejercerá el control abstracto de constitucionalidad de la disposición impugnada.

#### 4. Argumentos de los sujetos procesales

##### 4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. De la revisión de la demanda, se encuentra que los accionantes plantearon dos cargos sobre la posible transgresión de los derechos a la igualdad y no discriminación y al trabajo.

13. Respecto de la transgresión del derecho a la igualdad y no discriminación, los accionantes citan los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución y señalan que:

13.1. La disposición impugnada al referirse solamente a las chivas “se traduce en un trato discriminatorio para todos aquellos operadores que, contando con la maquinaria necesaria, los permisos y el contingente humano y financiero, no pueden prestar sus servicios dentro de la ciudad”.

---

<sup>4</sup> En similar sentido ver CCE, sentencias 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párrs. 31-36; y, 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párrs. 14 y 15.

<sup>5</sup> CCE, sentencias 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párrs. 31-36; y, 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párrs. 14 y 15.

**13.2. Agregan que:**

Los buses fiesta son el ejemplo de esto, pues son vehículos que pese a dar un “servicio de transporte comercial turístico temporal durante más de un año o una temporada especial del año, con carácter festivo”, no son considerados chivas por el mero hecho de no ser “buses tipo costa, o vehículos modificados en su área de carga mediante plataformas adecuadas para la prestación de este servicio”. [Énfasis del original omitido]

**13.3.** Los accionantes elaboran un “test de proporcionalidad” y señalan que respecto al fin constitucionalmente válido “no lo sigue, porque viola derechos esenciales como el de no discriminación como ya se indicó y el derecho al trabajo”. Sobre la idoneidad mencionan que “no existe otra medida alternativa igualmente idónea que no sea la de que a través de un acto administrativo con efectos generales se declare que los buses fiesta también son considerados como [chivas]”. En cuanto a la proporcionalidad arguyen que “no se explica porque a otros se les permite circular como transporte turístico sin ni siquiera contar con las medidas de seguridad necesarias y a los que si la tienen como los buses fiesta no, [así] el grado de realización del fin perseguido no es mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental”. [sic]

**14.** Respecto a la alegada incompatibilidad con el derecho al trabajo, los accionantes mencionan que, si bien los buses fiesta prestan sus servicios durante todo el año, “no es menos [cierto] que la mejor temporada es las festividades”, por ello la resolución impugnada transgrede el derecho al trabajo y la Secretaría de Movilidad “[ha] descuidado el actualizar a la realidad que el Distrito Metropolitano de Quito requiere a la fecha”.

**15.** Los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1 de la resolución SM-006-2014 y, mediante una sentencia aditiva, se incorpore la frase “tipo fiesta” en la definición de “chivas”, luego de la frase “aquellos buses tipo costa”.

**4.2. Posición de la SMDMQ**

**16.** En su escrito, la SMDMQ indica que, mediante la resolución SM-010-2019 de 1 de marzo 2019, se expidió:

[E]l PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE RUTA DE CIRCULACIÓN PARA EXCURSIÓN EN CIRCUITO FIJO PARA EL TRANSPORTE TERRESTRE TURÍSTICO DENTRO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, norma en la que se estableció el procedimiento técnico y administrativo que los operadores



autorizados para brindar el servicio de transporte terrestre turístico en vehículos especiales, cuya actividad específica sea la excursión en circuito fijo, deben efectuar ante la Secretaría de Movilidad con la finalidad de obtener la autorización de ruta de circulación en excursión en circuito fijo dentro del sistema vial del Distrito Metropolitano de Quito. [énfasis corresponde al original]

17. La SMDMQ señala que la resolución SM-010-2019 garantiza y protege los derechos constitucionales de los operadores de transporte terrestre turístico, legalmente constituidos.
18. Agrega que la disposición derogatoria única de la resolución SM-010-2019 “prescribe que, a partir de la suscripción de ésta, quedan derogadas todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que sobre este asunto haya expedido la Secretaría de Movilidad; así como, las autorizaciones, permisos u otros actos administrativos similares que se hubieran otorgado antes de la expedición de este acto normativo”. En consecuencia, menciona que la resolución SM-006-2014 se encontraba derogada expresamente a partir del 01 de marzo de 2019.
19. Con base en ello, la SMDMQ solicita que se rechace la demanda por improcedente y se disponga el archivo de la causa.

## 5. Consideraciones previas

20. De forma previa a examinar la constitucionalidad de la disposición impugnada en el presente caso, a partir de lo expuesto por la SMDMQ, esta Corte verificará si esta se encuentra vigente.
21. En primer lugar, se advierte que la resolución SM-006-2014 de 10 de noviembre de 2014, que estableció las “normas para la prestación del servicio de transporte en los vehículos denominados Chivas”, fue derogada a través de la disposición derogatoria única contenida en la resolución SM-010-2019 emitida por la SMDMQ el 1 de marzo de 2019 que regula el “procedimiento para la emisión de la autorización de ruta de circulación para excursión en circuito fijo para el transporte terrestre turístico dentro del Distrito Metropolitano de Quito”.
22. La disposición derogatoria única establece:

A partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución, **quedan derogadas todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que sobre este asunto haya expedido la Secretaría de Movilidad**; así, como las autorizaciones, permisos u otros actos

administrativos similares que se hubieran otorgado antes de la expedición de esta Resolución.  
[énfasis añadido]

- 23. De forma que, el artículo 1 de la resolución SM-006-2014 que fue impugnado en el presente caso ya no integra el ordenamiento jurídico.
- 24. Una vez evidenciado que la disposición impugnada se encuentra derogada, en virtud del principio de unidad normativa se requiere analizar si el contenido del artículo 1 de la resolución de la SMDMQ se reproduce en algún cuerpo normativo vigente. Para el efecto, se realizará una comparación con la normativa vigente, de acuerdo con el detalle de la siguiente tabla:

**Tabla 1:** comparación entre las resoluciones SM006-2014 y SM-010-2019

<b>Resolución SM-006-2014</b>	<b>Resolución SM-010-2019<sup>6</sup></b>
<p><b>Artículo 1.- Definición.-</b> Para efectos de la presente resolución se entenderá como “Chivas” aquellas unidades que presten un servicio de transporte comercial turístico temporal durante un años o en una temporada especial del año, con carácter festivo.</p> <p>Las características de estos automotores corresponden a aquellos buses tipo costa, o vehículos modificados en su área de carga mediante plataformas adecuadas para la prestación de este servicio.</p>	<p><b>Artículo 3.- Definiciones.</b> - Para los efectos que se desprendan de esta Resolución, las definiciones de los términos utilizados en la presente, que se toman de la normativa vigente, se señalan a continuación: [...]</p> <p>3. Vehículos especiales. - Son aquellos vehículos construidos o adecuados para realizar transporte turístico combinado con otras actividades turísticas y recreativas como el servicio de alimentos y bebidas y otras que en conjunto se consideren operación turística. Se consideran vehículos especiales: los buses de dos pisos, los buses costa (chivas), limusinas, discotecas rodantes, restaurantes rodantes o cualquier otro tipo que determine, caracterice, regule y apruebe su operación la Agencia Nacional de Tránsito en coordinación con la Autoridad Nacional de Turismo.</p>

**Elaboración:** Corte Constitucional del Ecuador

- 25. A partir del análisis comparativo de las disposiciones de las resoluciones SM-006-2014 y SM-010-2019, se advierte que: (i) el contenido de la disposición impugnada, referente a la definición de los vehículos “chivas”, no persiste en el artículo de la resolución SM-010-2019, que se encuentra vigente; (ii) la norma actual posee la definición de “vehículos especiales”, dentro de la cual constan no solo los vehículos denominados “chivas” sino también “los buses de dos pisos, limusinas, discotecas rodantes, restaurantes rodantes o cualquier otro tipo”. Así, esta Corte constata que la norma

<sup>6</sup> En el siguiente link de acceso consta la resolución SM-010-2019:  
<https://secretariademovilidad.quito.gob.ec/index.php/transporte-turistico>.

impugnada no se reproduce en una norma vigente. Por tanto, al no evidenciar una reproducción de la norma impugnada no se configura el principio de unidad normativa.<sup>7</sup>

**26.** Además, para que proceda el análisis de la demanda de constitucionalidad del artículo 1 de la resolución SM-006-2014, este Organismo debe constatar si la misma genera efectos ulteriores a la fecha en que fue excluida del ordenamiento jurídico. Al respecto, no se advierte alguna circunstancia específica que permita inferir efectos ultractivos de la disposición impugnada, por las siguientes razones:

i) La resolución que contiene la disposición impugnada establecía normas para la autorización de prestación del servicio de transporte de los vehículos denominados “chivas”. De acuerdo a la resolución, la autorización tenía un plazo de validez específico, vencido el cual quedaba sin efecto de forma automática.

ii) La disposición derogatoria única de la resolución SM-010-2019 dejó sin efecto “las autorizaciones, permisos u otros actos administrativos similares que se hubieran otorgado antes de la expedición de [la misma]”.

iii) La resolución SM-010-2019, que se encuentra vigente, regula el procedimiento para la autorización del servicio de transporte terrestre turístico en excursión con circuito fijo dentro de la ciudad.

**27.** Por lo expuesto, conforme a los artículos 76 numeral 9 literal a y 76 numeral 8 de la LOGJCC, esta Corte observa que la norma fue derogada, que su contenido no se reproduce en una norma vigente y que la disposición impugnada no produjo efectos ultractivos. Por lo que no se configuran los supuestos de unidad normativa ni ultractividad. Consecuentemente, este Organismo se ve impedido de pronunciarse respecto a la inconstitucionalidad demandada por los accionantes.

---

<sup>7</sup> LOGJCC, artículo 76 numeral 9: “Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”. Al respecto se ha pronunciado esta Corte en las sentencias 055-16-SIN-CC, caso 0028-11-IN, 26 de octubre de 2022, p. 15; 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19; 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 101.

## 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** por improcedente la demanda de inconstitucionalidad 7-21-IA.
2. Notifíquese 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 ocho 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 13-20-IN/24**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M., 21 de marzo de 2024

### CASO 13-20-IN

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

### SENTENCIA 13-20-IN/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de los artículos 2 literales d) y e), así como de su inciso final, y de los artículos 3, 4, 7, 8 y las disposiciones generales primera y tercera del Instructivo para los procesos eleccionarios de los directorios de las Ligas Deportivas Cantonales y Asociaciones Provinciales por Deporte, contenidas en el Acuerdo 0523 del 2 de julio de 2019, en atención a que dichas normas se encuentran derogadas.

#### 1. Antecedentes Procesales

1. El 26 de febrero de 2020, Roberto Antonio Gilbert Febres Cordero, por sus propios derechos y en calidad de representante legal de la Asociación Provincial de Tiro Práctico del Guayas (**accionante**) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos: 2 literales d) y e), e inciso final; 3, 4, 7, 8 y las disposiciones generales primera y tercera del Instructivo para los procesos eleccionarios de los directorios de las Ligas Deportivas Cantonales y Asociaciones Provinciales por Deporte, contenidas en el Acuerdo 0523 del 2 de julio de 2019.<sup>1</sup> El accionante también solicitó la suspensión provisional de las disposiciones demandadas.
2. El 4 de junio de 2020, la Sala de Admisión conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Alí Lozada Prado, y el ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad y negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas.
3. Finalmente, después de la renovación parcial del Pleno, el 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió por sorteo al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante auto emitido el 29 de enero de 2024, y solicitó al Ministerio del Deporte y a la PGE que

<sup>1</sup> El accionante en su demanda advierte que el acuerdo hasta la fecha de presentación de la demanda no fue publicado en el Registro Oficial. El 26 de febrero de 2020, la Secretaría General certificó que no existe otra demanda con identidad de objeto y acción. El Acuerdo Ministerial fue publicado en la edición especial del Registro Oficial 1247, de 30 de octubre de 2020.

presenten un informe sobre los cargos de inconstitucionalidad formulados sobre dichas normas.

4. Los días 2, 5 y 15 de febrero de 2024 el Ministerio del Deporte y la Presidencia de la República presentaron escritos.

## 2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436.2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 75.1.d y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## 3. Normas impugnadas

6. El accionante impugna los artículos 2 literales d) y e), e inciso final, 3, 4, 7, 8 y las disposiciones generales primera y tercera del Instructivo para los procesos eleccionarios de los directorios de las Ligas Deportivas Cantonales y Asociaciones Provinciales por Deporte, contenidas en el Acuerdo 0523 del 2 de julio de 2019, que disponen:

**Art. 2.-** Para que una organización deportiva se halle habilitada para participar en las Asambleas de Elecciones de las entidades correspondientes debe cumplir con los siguientes requisitos: [...]

d) Informe técnico emitido por la Secretaria del Deporte, o la respectiva Coordinación Zonal

e) Las demás que establezca la ley, los reglamentos y estatutos aplicables. [...]

Previo a la instalación del acto eleccionario, cada Organismo Deportivo participante debe presentar el informe técnico favorable, instrumento emitido por la Secretaria del Deporte o la Coordinación Zonal de su jurisdicción. El informe debe tener fecha de vigencia y para el acto eleccionario debe haber sido emitido máximo 30 días antes, y en el mismo se certificará que la organización deportiva, antes del proceso eleccionario, mantiene vigente la actividad deportiva; para el efecto la Secretaria del Deporte o la respectiva Coordinación Zonal realizará las correspondientes inspecciones técnicas a cargo de su departamento metodológico, previa solicitud del Club Deportivo que desee participar en el proceso eleccionario.

**Art. 3.-** Las solicitudes de afiliación deben ser presentadas con mínimo 72 horas antes de la instalación de la Asamblea de Elección, la misma que será ingresada mediante oficio suscrito por el representante de la organización deportiva, que solicita su afiliación, adjuntando el Acuerdo o Resolución que otorga personería jurídica y el registro de directorio vigente, emitidos por la Secretaria del Deporte o su Coordinación Zonal.



**Art. 4.-** Las convocatorias para las Asambleas de Elección se emitirán por escrito, serán enviadas a las filiales por correo electrónico, correo certificado u otro medio por el cual se puede acreditar la entrega, mediando ocho días entre el día que se libra la convocatoria y la fecha de realización de la Asamblea.

**Art. 7.-** Los candidatos al Directorio serán postulados mediante lista cerrada preferentemente conforme al artículo 22 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación o de manera nominal si no se puede llevar a cabo el procedimiento con listas,

En el caso de [que] la elección deba realizarse mediante listas, éstas deberán presentarse por escrito máximo 48 horas después de remitida la convocatoria. El Secretario del organismo, una vez recibidas las listas las enviará hasta 48 horas después a todos los miembros de la Asamblea General.

En caso de que no se presenten listas, el director de asamblea solicitará a los acreditados las mociones para cada dignidad a elegir, las cuales deberán ser apoyadas por un acreditado diferente para que se pueda considerar al mocionado como candidato.

**Art. 8.-** Existiendo por lo menos una lista o en su defecto una vez mocionados los candidatos, se procederá a la recepción de votos por parte del secretario de la asamblea; quien proclamará los resultados concluida la votación.

#### **Disposiciones Generales:**

**Primera.-** Para ser candidato en procesos eleccionarios no se requiere la calidad de dirigente deportivo ni calidad de socio del organismo deportivo que representa, requiriéndose para el efecto los requisitos establecidos en el presente instructivo.

**Tercera.-** No se tendrán por válidas las convocatorias para procesos eleccionarios realizadas por dirigentes que no tienen potestad estatutaria para realizarla. No serán legítimas las autoconvocatorias o toda forma de reunión de socios sin convocatoria previa realizada en legal y debida forma.

## **4. Pretensión y fundamentos**

### **4.1. Fundamentos y pretensión del accionante**

7. El accionante alega que las disposiciones impugnadas son contrarias a la autonomía deportiva, al derecho de participación, la libertad sindical y la libre determinación de las voluntades, al establecer requisitos para participar en los procesos eleccionarios de los directorios de las Ligas Deportivas Cantonales y Asociaciones Provinciales por Deporte.
8. A criterio del accionante el instructivo contenido en el acuerdo impugnado vulnera la autonomía deportiva y el derecho de participación, libertad sindical por cuanto desarrollan presupuestos que no se encuentran en la ley, reglamento, ni en los estatutos de las organizaciones deportivas de derecho privado, y esta injerencia del Estado no es permitida.

9. El accionante sostiene también que la autonomía deportiva es fundamental en el desarrollo gremial deportivo del país, es importante que sea desarrollada por sus miembros por medio de mecanismos exclusivos de aprobación de sus estatutos y reglamentos. Y, conforme lo dispone el artículo 21 letra a) de la Ley del Deporte, la Asamblea General es el máximo órgano de gobierno de cada federación deportiva.
10. Para el accionante la autonomía deportiva está consagrada en el artículo 382 de la CRE, por lo cual es necesario que exista coherencia normativa e instrumental por parte de los delegados. Debe existir normativa específica para garantizar el desarrollo de estos derechos, a través de los deberes y obligaciones de los ciudadanos, y de todos los dirigentes deportivos observando principios de universalidad, inclusión, igualdad, equidad, participación, progresividad, interculturalidad, solidaridad, no discriminación, sin injerencia o consulta previa de ninguna autoridad.
11. El accionante reclama que se vulnera el derecho a la autonomía deportiva cuando se crean requisitos o mecanismos por medio del ministerio sectorial, y a pretexto de regular técnicamente la conformación de directorios. Se debe desechar toda norma que infrinja este principio, y promover el respeto a los sistemas de democratización de los directorios de los organismos del deporte formativo, que garantice el libre desarrollo de su determinación, en el marco de sus propias decisiones.
12. Además, a decir del accionante en aquellos casos en que los procesos electorarios se encuentran contenidos de manera explícita en los diferentes estatutos, en base a la autonomía de las organizaciones deportivas, el Estado no puede desarrollar procedimientos que atenten contra el desarrollo de las voluntades.
13. También, el accionante considera que el acuerdo impugnado establece requisitos y restricciones desproporcionadas al ejercicio pleno del derecho la libertad de asociación y autonomía deportiva, por cuanto se condiciona el ejercicio de un derecho a la existencia de un informe técnico emitido por una tercera persona. La organización deportiva que convoca a elecciones es quien conoce cuáles son los organismos deportivos habilitados, de acuerdo a su participación para las elecciones, y nunca se podrá dejar de calificar o acreditar a sus filiales respecto del único requisito que reposa en los estatutos.
14. El accionante considera que los artículos 3, 4, 7 y 8, y las disposiciones generales primera y tercera del acuerdo restringen el contenido de los derechos de participación y autonomía deportiva consagrados en los artículos 381, 382 y 61 de la Constitución, y no conllevan a su desarrollo progresivo.

15. En la demanda el accionante advierte que el estatuto de cada organización deportiva se fijan las condiciones para comunicar o convocar a los procesos eleccionarios, sesión de directorio y eventos no registrados en los estatutos. No le corresponde al Estado presentar lineamiento de elecciones, ni definir requisitos. Por medio de un estatuto los miembros constitutivos o por afiliación definen dichos requisitos, en ejercicio de la libertad de asociación y autonomía deportiva.
16. El accionante señala que la finalidad que persigue el ministerio sectorial en el acuerdo impugnado es insuficiente para justificar las restricciones a los derechos a la autonomía deportiva, participación, libertad de asociación e igualdad. Los organismos deportivos privados, los dirigentes, los deportistas y los ciudadanos son los titulares del derecho a la autonomía universitaria, y en ejercicio de ese derecho emiten y aprueban estatutos y reglamentos.
17. Para el accionante el derecho de asociación es limitado por el requerimiento de presentar informes técnicos de la actividad deportiva, requisito que no consta en la Constitución ni la ley. El Acuerdo Ministerial impugnado equipara a los organismos deportivos privados con el Estado.
18. El accionante aduce que a través de las normas impugnadas, el ministerio sectorial dificulta la libertad de asociación y el derecho a la libre determinación de las voluntades que se ejerce por parte de la Asamblea General de las federaciones deportivas, limitaciones que son contrarias a la Constitución. Este intervencionismo desborda las funciones reconocidas en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley del Deporte, normas en las cuales se reconocen la facultad de cada federación deportiva para regular sus procesos eleccionarios.
19. El accionante argumenta que el artículo 3 impugnado no es compatible con los artículos 381 y 382, pues desconoce la autonomía deportiva, el simple deseo de afiliarse no autoriza estar inmerso en elecciones, es necesario cumplir con plazos y procedimientos para su aprobación, y se contemplan otros requisitos para estar aptos y ser considerados socios, lo que denota una injerencia abierta y general que es contraria a los artículos 11 numerales 4, 5 y 8, artículo 82, y 76.1 de la Norma Fundamental.
20. Finalmente, el accionante concluye que las normas impugnadas afectan la seguridad jurídica, la autonomía deportiva, la tutela judicial efectiva, y la libertad sindical, por lo cual solicita que se declare la inconstitucionalidad.

## 5. Contestación de las entidades accionadas

### 5.1. Contestación del Ministerio del Deporte

**21.** El 2 de febrero de 2024, Marcelo Andrés Guschmer Tamariz, ministro del deporte señaló que luego del acuerdo 0523, materia de esta acción pública de inconstitucionalidad, se emitieron los acuerdos ministeriales detallados a continuación:

- Acuerdo Ministerial 0187 de 24 de marzo de 2021, mediante el cual se expidió el Instructivo para el Otorgamiento de Personería Jurídica y Aprobación de Estatutos, Reforma y Codificación de Estatutos, Registro de Directorio, Registro de Inclusión y Exclusión de Socios o Filiales y Control de Funcionamiento, de las Organizaciones Deportivas, y la disposición derogatoria sexta determina: “DISPOSICIONES DEROGATORIAS (...) SEXTA. - Deróguese en su totalidad el Acuerdo Nro. 0523 de 02 de julio de 2019...”.
- Acuerdo Ministerial 0301 de 17 de mayo de 2021, en donde se reformó el Acuerdo Ministerial 0187 de 24 de marzo de 2021, que contiene el Instructivo para el Otorgamiento de Personería Jurídica y Aprobación de Estatutos, Reforma y Codificación de Estatutos, Registro de Directorio, Registro de Inclusión y Exclusión de Socios o Filiales y Control de Funcionamiento, de las Organizaciones Deportivas.
- Acuerdo Ministerial 0389 de 20 de septiembre de 2021, con el cual se emitió el Instructivo para Otorgar Personería Jurídica, Aprobación y Reforma de Estatutos, Registros de Directorio, Registro de Administrador General y Registro de Administrador Financiero, y la disposición derogatoria única, establece: “DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. - Se deroga el Acuerdo Nro. 0187 de 24 de marzo de 2021 y Acuerdo Nro. 0301 de 17 de mayo de 2021, así como toda la normativa y disposiciones que se contrapongan al presente Acuerdo”.

**22.** El ministro indicó que, en atención a las reformas establecidas en los acuerdos ministeriales antes detallados, el Acuerdo 0523 ya fue derogado y no se han generado efectos ulteriores. Y, precisó que las normas contenidas en los acuerdos ministeriales posteriores establecen requisitos, simplifican los procesos y los trámites administrativos y se permite garantizar el efectivo goce de los derechos de las diversas personas y organizaciones deportivas.

**23.** Posteriormente, el 15 de febrero de 2024 el ministro señaló que el accionante no justificó cómo cada uno de los artículos impugnados vulneran las disposiciones

constitucionales alegadas, indicó que el acuerdo impugnado respetó los derechos constitucionales, y reiteró que el acuerdo 0523 ya fue derogado y no puede seguir produciendo efectos jurídicos.

## **5.2. Contestación de la Presidencia de la República**

24. El 5 de febrero de 2024, Mishel Mancheno Dávila, secretaria general jurídica remitió el informe del Ministerio del Deporte antes descrito, y anexó los acuerdos ministeriales detallados ut supra.

## **6. Consideraciones y fundamentos de la Corte**

25. Esta Corte observa que el Acuerdo Ministerial 0523 que contiene el Instructivo para los procesos electorarios de los directorios de las Ligas Deportivas Cantonales y Asociaciones Provinciales por Deporte se emitió el 2 de julio de 2019.
26. Posteriormente, el 24 de marzo de 2021 se firmó el Acuerdo Ministerial 0187, en el cual la disposición derogatoria sexta dispuso derogar en su totalidad el acuerdo 0523. Luego, el 17 de mayo de 2021, se emitió el Acuerdo Ministerial 0301, en el cual se reformó el Acuerdo Ministerial 0187. Finalmente, el 20 de septiembre de 2021 se emitió el Acuerdo Ministerial 0389 con el Instructivo para Otorgar Personería Jurídica, Aprobación y Reforma de Estatutos, Registros de Directorio, Registro de Administrador General y Registro de Administrador Financiero, y la disposición derogatoria única, estableció: “DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. - Se deroga el Acuerdo Nro. 0187 de 24 de marzo de 2021 y Acuerdo Nro. 0301 de 17 de mayo de 2021, así como toda la normativa y disposiciones que se contrapongan al presente Acuerdo”.
27. Por lo tanto, el Acuerdo 0523 fue expresamente derogado a partir del 24 de marzo de 2021, a través de la disposición derogatoria sexta del Acuerdo Ministerial 187, con lo cual dejó de tener vigencia y de ser parte del ordenamiento jurídico desde esa fecha.<sup>2</sup>
28. La Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es competente para realizar control de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, o de aquellas que fueron reemplazadas en caso de que se presuma la unidad normativa.

---

<sup>2</sup> En la disposición final cuarta del Acuerdo Ministerial 187, se dispone que este entrará en vigencia desde su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

29. En atención a que el Acuerdo Ministerial 0523, ha sido expresamente derogado, esta Corte verifica que en la actualidad en su reemplazo se encuentra vigente el Acuerdo Ministerial 0389, emitido por el ministro del deporte el 20 de septiembre de 2021.
30. El Acuerdo Ministerial vigente dispone que a los procesos iniciados con anterioridad se deberá aplicar la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos.<sup>3</sup> En la disposición transitoria primera se ordena lo siguiente:

**PRIMERA.-** Las disposiciones incluidas en el presente acuerdo serán aplicables para las solicitudes realizadas por las organizaciones deportivas desde la entrada en vigencia del presente Acuerdo.

En los procesos realizados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente norma y que sean puestos en conocimiento del ente rector, se aplicará la norma que sea más favorable para el efectivo ejercicio de los derechos del ciudadano acorde a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos.

31. Esta Magistratura, procede a analizar si el vigente Acuerdo Ministerial reproduce total o parcialmente algunas de las normas que se alegaron como inconstitucionales, conforme consta en el siguiente detalle:

**Tabla 1**

Acuerdo 523 - Derogado	Acuerdo 389 - Vigente
<p><b>Primera.-</b> Para ser candidato en procesos electorarios no se requiere la calidad de dirigente deportivo ni calidad de socio del organismo deportivo que representa, requiriéndose para el efecto los requisitos establecidos en el presente instructivo.</p>	<p><b>Artículo 15.- Requisitos generales.</b> Los requisitos para el registro de directorio de las organizaciones deportivas son los siguientes:</p> <p>a. Oficio de solicitud dirigido a la máxima autoridad, suscrito por el presidente en el que se señale el domicilio, dirección, correo electrónico, número de teléfono, firma y número de cédula del peticionario, se sugiere detallar el número y fecha del acuerdo mediante el cual se aprobó o reformó su estatuto y los números de oficio de registros de directorios anteriores;</p> <p>b. Convocatoria para la Asamblea General de elecciones con su respectiva nómina de recepción;</p> <p>c. Acta de Asamblea General de elecciones suscrita por el presidente y secretario, con su respectiva nómina de asistencia;</p>

<sup>3</sup> Publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.353, 23 de Octubre 2018.



	<p>d. Nómina actualizada de socios o filiales certificada por el secretario de la organización deportiva;</p> <p>e. Nombramientos y aceptaciones de cargos de cada uno de los directivos electos;</p> <p>f. Certificación suscrita por el representante legal en la que se indique que el proceso de elecciones no ha sido objeto de un recurso de apelación; y,</p> <p>g. Documentos inherentes al proceso eleccionario de conformidad a la naturaleza jurídica de la organización acorde a lo establecido en la normativa legal vigente y en el estatuto de cada organización.</p> <p>Las organizaciones que reciben fondos públicos, además de los requisitos antes señalados, adjuntarán una certificación en la que se indique que no existe nepotismo dentro del directorio electo.</p> <p>Las Federaciones Deportivas Provinciales, Federaciones Ecuatorianas por Deporte y las Asociaciones Deportivas Provinciales, adjuntarán la documentación concerniente a la elección del representante de los deportistas, representante de la fuerza técnica y representantes de la Asamblea General, cuando corresponda.</p> <p>Para ser electo como directivo de una organización deportiva no se requiere tener la calidad de socio del organismo deportivo ni ser miembro del directorio de sus filiales.</p>
--	---

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

- 32.** Tal como se evidencia, en el cuadro ut supra, el derogado Acuerdo Ministerial 0523, en su disposición general primera ordenaba que para poder postular a un cargo de elección no se requería ser dirigente deportivo, ni socio del organismo deportivo y que se debían cumplir con el resto de requisitos previstos en el Instructivo, mientras que el artículo 15 del vigente acuerdo ya se incluyó otros requisitos. El resto de normas no fueron reproducidas total ni parcialmente.
- 33.** El accionante en su demanda justamente reclamó la inconstitucionalidad de los requisitos para postular a un cargo de dirigencia previstos en dicho instructivo, los

cuales ya no son exigibles pues dicho instructivo fue derogado en su totalidad. En consecuencia, esta Corte verifica que el contenido de las normas impugnadas del Acuerdo Ministerial 0523 no ha sido reproducidas en el Acuerdo Ministerial vigente, y no existe unidad normativa.

34. Por lo expuesto, esta Corte constata que no se trata de una reproducción análoga que le permita realizar un análisis de constitucionalidad de la norma impugnada y, en conclusión, no se configura el principio de unidad normativa. Así se ha pronunciado este Organismo en aquellos casos en los cuáles se demandaron ordenanzas que a la fecha se encuentran derogadas y cuyas disposiciones no fueron replicadas en las ordenanzas sustitutivas vigentes.<sup>4</sup>
35. Además, el Ministerio del Deporte precisó que no se advierte la existencia de procesos de registro de directivas pendientes, que no se derivan efectos ulteriores por cuanto las normas actualmente vigentes establecen otros requisitos, simplifican los procesos de los trámites administrativos y garantizan el efectivo ejercicio de los derechos por parte de las personas y organizaciones deportivas.
36. También, en la disposición transitoria primera del Acuerdo Ministerial 0389, actualmente vigente, se dispone expresamente que en los procesos realizados con anterioridad se deberá aplicar la norma que más favorezca al ejercicio de derechos al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos.
37. En suma, las normas impugnadas, una vez que perdieron vigencia no producen efectos ultractivos, pues dichas disposiciones, en su contenido no tienen la posibilidad de lograr que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejaron de estar vigentes en el ordenamiento jurídico. Y, el actual Acuerdo Ministerial 0389 contiene otros requisitos para postular a un cargo directivo.
38. También, la Corte ha manifestado que cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad. En tal sentido, la Corte ha señalado que el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC recoge la teoría de ultractividad de los efectos de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 15-20-IN, de 16 de febrero de 2024, párrafo 31.

control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado.<sup>5</sup>


39. En el presente caso, esta Magistratura Constitucional no advierte que el contenido de las normas impugnadas produzca efectos ultractivos. En consecuencia, no procede ejercer control abstracto de constitucionalidad de estas.

## 7. 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 inconstitucionalidad **13-20-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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

---

<sup>5</sup> CCE, sentencia 15-18-IN, de 02 de julio de 2019, párr. 48.

**SENTENCIA 13-20-IN/24****VOTO CONCURRENTENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El 21 de marzo de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió el caso 13-20-IN relativo a una acción de inconstitucionalidad propuesta en contra de los artículos 2 literales d) y e), e inciso final, 3, 4, 7, 8 y las disposiciones generales primera y tercera del Instructivo para los procesos electorarios de los directorios de las Ligas Deportivas Cantonales y Asociaciones Provinciales por Deporte, contenidas en el Acuerdo 0523 del 2 de julio de 2019. El Acuerdo Ministerial 0523 fue derogado y ahora se encuentra vigente el Acuerdo Ministerial 0389, emitido por el ministro del deporte el 20 de septiembre de 2021.
2. Formulo el siguiente voto concurrente para realizar unas precisiones sobre la derogación de los artículos referidos.

**1. Derogación de las disposiciones impugnadas**

3. La Corte Constitucional, en la sentencia 13-20-IN/24 y el Ministerio del Deporte indican que el Acuerdo Ministerial 0523 se encuentra derogado. En la referida sentencia se menciona que no existe unidad normativa ni efectos ultractivos. Para fundamentar esta afirmación, se construye un cuadro comparativo entre los artículos derogados y los vigentes, con el objetivo de mostrar que no existe unidad normativa.
4. Por otro lado, se realiza un análisis de ultractividad desde el párrafo 35 al 39 sobre la norma impugnada. Sobre ello, la Corte mencionó lo alegado por el Ministerio del Deporte, esto es que no se advierte la existencia de procesos de registro de directivas pendientes, que no se derivan efectos ulteriores por cuanto las normas actualmente vigentes establecen otros requisitos, simplifican los procesos de los trámites administrativos y garantizan el efectivo ejercicio de los derechos por parte de las personas y organizaciones deportivas.<sup>1</sup>
5. Previo a 2008, el Tribunal Constitucional determinó, en algunas ocasiones, que si una norma estaba derogada, no era objeto de la acción de inconstitucionalidad. Esto cambió a lo largo del tiempo, pues para evadir el control constitucional, se derogaba una norma

---

<sup>1</sup> Además, estableció que “en la disposición transitoria primera del Acuerdo Ministerial 0389, actualmente vigente, se dispone expresamente que en los procesos realizados con anterioridad se deberá aplicar la norma que más favorezca al ejercicio de derechos al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos”.

y, luego, se volvía a emitir -con iguales o distintas palabras, el mismo contenido-.<sup>2</sup> Una solución a este tipo de fraude fue incorporar en la LOGJCC el principio de control de constitucionalidad de normas derogadas.<sup>3</sup> Entonces, una facultad de la Corte Constitucional es declarar la inconstitucionalidad de normas derogadas cuando: (i) tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución; y, (ii) se configure la unidad normativa.

6. En suma, no es suficiente mencionar que el Acuerdo Ministerial 0523 de 2 de julio de 2019 se encuentra derogado para eludir su examen de constitucionalidad. También se debe realizar un análisis pormenorizado sobre la potencialidad que tiene la norma de producir efectos ultractivos o sobre su reproducción en el ordenamiento jurídico. La letra g, del artículo 4 del Acuerdo Ministerial 0389 de 20 de septiembre de 2021 establece que el estatuto establecerá y regulará la forma de elección de las dignidades y duración en funciones. En tal sentido, ya no se requieren informes técnicos emitidos por “la Secretaría del Deporte, o la respectiva Coordinación Zonal” para la habilitación de participación de una organización deportiva en las Asambleas de Elecciones de las entidades correspondientes.
7. En conclusión, la norma impugnada -el Acuerdo Ministerial 0523 de 2 de julio de 2019- está derogado. Este no produce efectos ultractivos por las razones mencionadas en el párrafo previo y tampoco se ha configurado una unidad normativa.

## 2. Conclusión

8. En mérito de lo desarrollado en este voto concurrente, no basta afirmar que una norma está derogada para eludir un examen de constitucionalidad. También deben existir múltiples argumentos para fundamentar que no existen efectos ultractivos o unidad normativa. En caso de que estos escenarios se configuren, la Corte debería analizar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, pese a que se encuentren derogadas. En el caso *in examine* el Acuerdo Ministerial impugnado está derogado, no produce efectos ultractivos y no existe su reproducción en los Acuerdos Ministeriales vigentes. Por ello, concuerdo en que se desestime la acción.

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Firmado  
digitalmente por  
PABLO ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

<sup>2</sup> Rafael Oyarte, *Acción de Inconstitucionalidad*, (Quito, 2021, Corporación de Estudios y Publicaciones), p. 295.

<sup>3</sup> Artículo 76, numeral 8, de la Constitución de la República del Ecuador.

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 13-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 03 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 12:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



Firmado electrónicamente por:  
**CYNTHIA PAULINA  
SALTOS CISNEROS**

1320IN-6908a



**Caso Nro. 13-20-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día jueves cuatro de abril 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





**Sentencia 60-21-IN/24**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 04 de abril de 2024

## CASO 60-21-IN

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

#### SENTENCIA 60-21-IN/24

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de los actuales artículos 1557 y 1558 de la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, expedida por el Concejo Metropolitano de Quito, relativos a la tasa por autorización de funcionamiento. Se concluye que la configuración normativa del tributo transgrede el numeral 5 del artículo 264 y el artículo 301 de la Constitución, relativos al principio de legalidad en materia tributaria, al establecer una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales. Por tanto, se declara su inconstitucionalidad con efecto diferido.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 19 de agosto de 2021, Fernando André Rojas Yerovi (“**accionante**”) presentó una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 1436 y 1437 de la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, expedida por el Concejo Metropolitano de Quito y publicada en el Registro Oficial Edición Especial 1615, del 14 de julio de 2021, Tomo IV (“**Código Municipal**”), normativa que regula la *tasa por autorización de funcionamiento*.
2. Por sorteo del 19 agosto de 2021, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien, con auto del 27 de septiembre de 2021, requirió al accionante que aclare y complete su demanda, en cuanto a las disposiciones normativas *vigentes* respecto de las cuales plantea su acción; lo cual fue atendido con escrito del 30 de septiembre de 2021.
3. Con auto del 05 de noviembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador<sup>1</sup> admitió a trámite la acción; corrió traslado a la Alcaldía y al Concejo Metropolitano de Quito (en conjunto, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito o “**GADM Quito**”), así como a la Procuraduría

<sup>1</sup> Tribunal conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Ali Lozada Prado.

General del Estado (“PGE”), a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la normativa demandada; requirió al GADM Quito la remisión del expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la normativa; y, puso en conocimiento del público la existencia del proceso a través de su publicación en el Registro Oficial<sup>2</sup> y el portal electrónico de la Corte Constitucional.

4. Mediante auto del 15 de septiembre de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa y solicitó al GADM Quito y a la PGE que presenten un informe actualizado respecto a esta acción, especificando si la normativa impugnada se encuentra vigente.
5. Con escritos de 13 y 14 de diciembre de 2021, 25 de septiembre y 11 octubre de 2023, el GADM Quito y la PGE atendieron los requerimientos realizados en los referidos autos.

## 2. Competencia

6. En los numerales 2 y 3 del artículo 436 de la Constitución y en los artículos 75 y 98 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general.

## 3. Normativa impugnada

7. El accionante impugna los artículos 1436 y 1437<sup>3</sup> del Código Municipal, normativa que regula la *tasa por autorización de funcionamiento*:

**Artículo 1436 [actual, 1557].-** Conjuntamente con el impuesto de patente municipal se cobrará la *tasa por autorización de funcionamiento* cuyo beneficiario será el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, siendo los sujetos pasivos de este tributo los mismos del impuesto patente municipal y cuya cuantía será el 10% del monto cancelado por concepto del impuesto de patente municipal que en ningún caso será mayor de USD 100,00 (cien dólares de los Estados Unidos de Norteamérica). [énfasis agregado]

**Artículo 1437 [actual, 1558].-** El monto total de la Tasa que percibe el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, se distribuirá de la siguiente forma:

- a. El 25% se destinará al Fondo Quito Solidario;
- b. El 25% para infraestructura hospitalaria del Distrito Metropolitano de Quito; y,

---

<sup>2</sup> Edición Constitucional del Registro Oficial 238, 23 de noviembre de 2021.

<sup>3</sup> Dentro del Libro III (*Del eje económico*), Libro III.5 (*Presupuesto, finanzas y tributación*), Título III (*De las normas para el pago de impuestos*), Capítulo IV (*Del impuesto de patentes municipales y metropolitanas*).

c. El 50% para un fondo destinado únicamente para mejorar la infraestructura y atención de emergencias, así como para mitigar los riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito. Este fondo será acumulativo y se llevará en una cuenta especial abierta en el Banco Central del Ecuador.

#### 4. Argumentos de los sujetos procesales

##### 4.1. Argumentos del accionante

8. El accionante alega la inconstitucionalidad de la normativa impugnada, *primero*, por considerar que se habría transgredido los principios constitucionales tributarios de legalidad y de reserva normativa, pues para crear la tasa por autorización de funcionamiento el GADM Quito ha extralimitado su competencia constitucional para legislar mediante ordenanzas respecto a *tasas y contribuciones especiales de mejoras* y ha usurpado la competencia asignada a la Asamblea Nacional para legislar mediante ley —y por iniciativa exclusiva del Presidente de la República— respecto a *impuestos*.
9. Al respecto, explica que la tasa por autorización de funcionamiento, en realidad, constituye un impuesto, pues “el destino de la recaudación [...] no se vincula con la prestación de ningún servicio público o actividad estatal específica [...] ni siquiera una actividad administrativa, o] una ventaja o beneficio a la colectividad de ciudadanos [...] que ejercen actividades económicas en su circunscripción territorial por su pago”. De hecho, “La condición [o hecho generador] para su pago es ser sujeto pasivo del impuesto de patente”. Por consiguiente, “No se genera ningún costo para el Estado” y “El valor [de la tasa] no es equivalente”. Por ello, la tasa discutida corresponde a “una especie de permiso”.
10. *Segundo*, como consecuencia de lo anterior, esta tasa también irrespeta varios de los principios constitucionales tributarios previstos en los artículos 300 y 323 de la Constitución, como serían, generalidad, equidad, proporcionalidad, capacidad contributiva, legalidad, y no confiscatoriedad, pues “(i) impone una carga desproporcionada al accionar estatal del que se beneficia, que es inexistente y, (ii) priva de recursos propios a los sujetos pasivos sin recibir una prestación proporcional”.
11. *Tercero*, la tasa discutida resultaría inconstitucional por su contravención al artículo 301 de la Constitución y al literal e del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”). Explica que el artículo 301 de la Constitución “prevé la obligación constitucional de observar las regulaciones infra

constitucionales en la creación-regulación de tasas y contribuciones especiales”; después, el literal e del artículo 90 del COOTAD —como regulación infraconstitucional— exigiría que la codificación del Código Municipal “requiere de iniciativa exclusiva del Alcalde Metropolitano para su procesamiento por parte del órgano competente, en este caso, el Concejo Metropolitano”. Pero, quien habría propuesto la codificación del Código Municipal al Concejo Metropolitano —a partir de la sistematización de las ordenanzas emitidas desde diciembre de 1997 y “que facilite su comprensión por parte de los usuarios”— habría sido la Comisión de Codificación Legislativa del Concejo del Distrito Metropolitano de Quito,<sup>4</sup> mas no el Alcalde Metropolitano.

12. Sobre la base de lo expuesto, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la normativa impugnada.

#### 4.2. Argumentos del GADM Quito

13. El GADM Quito informa que, al 11 de octubre de 2023, la normativa impugnada en este caso se encuentra vigente, con la precisión de que los artículos —1436 y 1437— que la componen corresponden ahora a los artículos 1557 y 1558 en la última codificación del Código Municipal (aprobada entre el 14 y el 21 de marzo de 2023).<sup>5</sup>
14. Respecto a la constitucionalidad de la normativa impugnada, argumenta que goza de aquella, pues fue expedida “en ejercicio [...] de la facultad o potestad tributaria para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales, concedida mediante el Art. 264, numeral 5 de la Constitución”. Además, con la normativa impugnada “se determina el cobro de una tasa necesaria para el adecuado ejercicio del servicio de autorización de funcionamiento, del cual se deriva un gasto administrativo; así como, se evidencia que estos valores son distribuidos con el fin de beneficiar directamente a los administrados”, esto es, “financiamiento de elementos clave para garantizar los derechos del buen vivir de los ciudadanos, como son infraestructura hospitalaria, infraestructura y atención de emergencias, gestión y mitigación de riesgos, y el Fondo Quito Solidario”. Por tanto, “respeta los principios de solidaridad y equidad, que rigen a la facultad tributaria que le corresponde como gobierno autónomo descentralizado”. Asimismo, “la determinación de la tasa y su recaudación, contribuyen a la consecución de los objetivos municipales previamente definidos”.

---

<sup>4</sup> Conformada por concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir informes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento (Código Municipal, art. 28).

<sup>5</sup> CCE, expediente 60-21-IN, fs. 92-94 (informe del GADM Quito, del 11 de octubre de 2023).

### 4.3. Argumentos de la PGE

15. La PGE explica que el COOTAD (arts. 264 y 87) “establece a favor de los Distritos Metropolitanos la potestad para crear tasas”, como ocurre en el presente caso. Así

la tasa por autorización de funcionamiento tiene fundamento en el art. 566 y siguientes del COOTAD, [...] es decir se trata de un servicio público esencial, que implica, además, que su prestación se encuentra encaminada a asegurar la satisfacción de una necesidad de carácter general, garantizando la infraestructura hospitalaria - para mejorar la infraestructura y atención de emergencias - así como para mitigar los riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito.

16. Por tanto

no se puede afirmar, como lo hace el accionante que exista vulneración de principios constitucionales, por el contrario, el pago de una tasa creada en ejercicio de la potestad tributaria, que se rige por los mandatos constitucionales e infraconstitucionales no vulnera el principio de reserva de ley y legalidad en materia tributaria, sino que por el contrario supone el ejercicio de una potestad nacida de la ley.

### 5. Planteamiento de problemas jurídicos

17. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.<sup>6</sup> En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,<sup>7</sup> la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y eliminar—<sup>8</sup> incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales<sup>9</sup> y lo dispuesto en la Constitución.<sup>10</sup> Por tanto, las competencias de la Corte Constitucional en el control abstracto de constitucionalidad no abarcan la potestad de conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.).<sup>11</sup>

<sup>6</sup> CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

<sup>7</sup> CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

<sup>8</sup> CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

<sup>9</sup> Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.

<sup>10</sup> LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51.

<sup>11</sup> CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 22; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13;

18. A su vez, el literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.<sup>12</sup>
19. Adicionalmente, resulta necesario precisar que el análisis de una ordenanza o su codificación, a la luz del régimen de competencias establecido en la Constitución, no se reduce a una simple confrontación de normas infraconstitucionales, sino que exige una dimensión constitucional para efectos de verificar si un gobierno autónomo descentralizado se extralimitó en sus competencias constitucionalmente conferidas.<sup>13</sup> Asimismo, cuando se trata de tributos, la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad impide a este Organismo examinar potenciales repercusiones de su cobro en casos concretos o valorar su conveniencia económica.<sup>14</sup> En tal sentido, el análisis se concentra en los cargos pertinentes esgrimidos en la demanda.<sup>15</sup>
20. No obstante, previo a la formulación de los problemas jurídicos, hay que precisar que, como ha informado el GADM Quito<sup>16</sup> y como esta Corte verifica,<sup>17</sup> la normativa impugnada se encuentra *vigente*, con la precisión de que, por un cambio de numeración, los artículos —1436 y 1437— que la componen ahora corresponden, respectivamente, a los artículos 1557 y 1558 en la más reciente codificación del Código Municipal.<sup>18</sup> Por lo que, para mayor claridad, se abordarán los cargos del accionante *con referencia a la actual numeración de la normativa impugnada*.<sup>19</sup>

---

30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr. 24; 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 30.

<sup>12</sup> CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

<sup>13</sup> CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 23; 101-20-IN/23, 27 de septiembre 2023, párr. 21; 40-16-IN/21, 02 de junio de 2021, párr. 30-ss.

<sup>14</sup> CCE, sentencias 31-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 19; 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 171.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 24.

<sup>16</sup> Sec. 4.2, *ut supra*.

<sup>17</sup> Revisión a la página web institucional del GADM Quito (<https://proyectos.quito.gob.ec/modulosGA/>).

<sup>18</sup> Aprobada entre el 14 y el 21 de marzo de 2023, y publicada en la Edición Especial 860 del Registro Oficial del 08 de mayo de 2023, con reformas hasta el 11 de marzo de 2024.

<sup>19</sup> Sobre un análisis similar, por ejemplo, ver: CCE, sentencia 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, sec. 5.



- 21.** Así, de la demanda se encuentra que uno de sus cargos de inconstitucionalidad está dirigido a impugnar la calificación del tributo discutido — *“tasa” por autorización de funcionamiento*— y la consecuente violación de los principios constitucionales tributarios de legalidad y de reserva normativa, pues el GADM Quito habría instaurado un impuesto, pero lo habría asimilado a una *“tasa”*. Sin embargo, el argumento se centra en que el valor que contempla el tributo no estaría relacionado con ningún servicio en particular y, por ello, no cumpliría con tal condición para constituir una tasa como contraprestación por la provisión de un servicio. Por tanto, como se ha realizado en anteriores ocasiones,<sup>20</sup> esta Corte considera que la forma más adecuada de abordar el cargo es exclusivamente a la luz del principio de legalidad en materia tributaria, a través del siguiente problema jurídico: *¿Los actuales artículos 1557 y 1558 del Código Municipal transgreden el numeral 5 del artículo 264 y el artículo 301 de la Constitución, relativos al principio de legalidad en materia tributaria, al presuntamente establecer una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales?*
- 22.** Por otro lado, el accionante sostiene que la tasa irrespetaría varios de los principios constitucionales tributarios previstos en los artículos 300 y 323 de la Constitución, como serían, generalidad, equidad, proporcionalidad, capacidad contributiva, legalidad, y no confiscatoriedad. Sin embargo, analizada la demanda, esta Corte considera que se cumple la carga argumentativa únicamente en cuanto a la contravención del principio de proporcionalidad (porque la tasa no impone al contribuyente una carga proporcional a la actividad estatal de la que se beneficia, ya que aquella resulta inexistente) y del principio de no confiscatoriedad (porque priva al contribuyente de recursos propios sin recibir una prestación proporcional a cambio). Por ende, como se ha realizado antes,<sup>21</sup> este cargo se lo abordará mediante el siguiente problema jurídico: *¿La tasa por autorización de funcionamiento, establecida en los actuales artículos 1557 y 1558 del Código Municipal, es incompatible con los principios constitucionales tributarios de proporcionalidad, conforme el artículo 300 de la Constitución, y no confiscatoriedad, previsto en el artículo 323 de la Constitución?*
- 23.** Por último, el accionante acusa la inconstitucionalidad de la normativa impugnada como resultado de una transgresión formal en la realización de la codificación del Código

---

<sup>20</sup> CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 26-27; 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 27; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 14; 11-17-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párrs. 11-15; 64-19-IN/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 13.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 9-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párrs. 17-18; 10-21-IN/23, 22 de noviembre de 2023, párrs. 23-24.



Municipal, pues no habría sido iniciativa de Alcalde Metropolitano sino de la Comisión de Codificación Legislativa del Concejo del Distrito Metropolitano de Quito. Sin embargo, no concreta su argumento respecto a ordenanzas determinadas de las cuales surgen los artículos impugnados. Por tanto, se verifica que el accionante se refiere a la totalidad de la codificación del Código Municipal y no a los actos normativos específicos impugnados. Por ende, este cargo no cuenta con una carga argumentativa mínima que tenga la capacidad de cuestionar de forma suficiente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada y, en consecuencia, no será abordado.<sup>22</sup>

## 6. Resolución de problemas jurídicos

### 6.1. ¿Los actuales artículos 1557 y 1558 del Código Municipal transgreden el numeral 5 del artículo 264 y el artículo 301 de la Constitución, relativos al principio de legalidad en materia tributaria, al presuntamente establecer una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales?

24. Como quedó establecido, el accionante sostiene que la normativa impugnada ha impuesto valores a cobrar que no constituyen una “tasa”, puesto que no cumplen con la condición de estar vinculados “con la prestación de ningún servicio público o actividad estatal específica [... ni siquiera una actividad administrativa, o] una ventaja o beneficio a la colectividad de ciudadanos [...] que ejercen actividades económicas en su circunscripción territorial por su pago”. Así, a su criterio, el GADM Quito ha establecido un impuesto y ha pretendido asimilarlo a una “tasa”.
25. El numeral 3 del artículo 132 de la Constitución determina que se requiere ley aprobada por la Asamblea Nacional para “[c]rear, modificar o suprimir tributos, *sin menoscabo* de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados” (énfasis agregado). Esto, en concordancia con su artículo 301, que señala que “[so]lo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir *impuestos*” (énfasis agregado); y, que “[so]lo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir *tasas y contribuciones* [especiales ...] de acuerdo con la ley” (énfasis agregado).
26. Como previamente ha razonado esta Corte,<sup>23</sup> estas disposiciones constitucionales

<sup>22</sup> Sobre un análisis similar, por ejemplo, ver: CCE, sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párrs. 120-121; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 29-31.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 37-43; 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023,

despliegan el principio de legalidad en dos ámbitos. Primero, el de los impuestos, cuya creación, modificación, exoneración, y supresión cuenta con reserva de ley, es decir, le corresponde al Legislador. El segundo, el de otros tributos —*e.g.*, tasas y contribuciones —, los cuales, al no tratarse de impuestos, pueden normarse por medio de acto del órgano constitucional y legalmente competente.<sup>24</sup> Así, se desprende que los gobiernos municipales y de distritos metropolitanos sí tienen una facultad en materia tributaria pero es limitada, pues solo pueden crear, exonerar, extinguir o alterar los elementos esenciales de un tributo en la medida que se trate de tasas o contribuciones, pues carecen de dicha potestad con relación a impuestos.<sup>25</sup>

27. En esta línea, respecto a la forma en que se aplica el principio de reserva de ley en materia tributaria, la Corte también ha reconocido que, a pesar de que este es la regla general, la propia Constitución contempla ciertas excepciones con fundamento en las cuales los gobiernos autónomos descentralizados, bajo el principio de legalidad, *también* tienen potestad tributaria en ciertos contextos.<sup>26</sup> Así, el artículo 240 de la Constitución,<sup>27</sup> desarrollado en el artículo 7 del COOTAD, establece que los gobiernos autónomos descentralizados tienen facultades legislativas, en el ámbito de sus competencias y dentro de su circunscripción territorial. En consonancia, el numeral 5 del artículo 264 de la Constitución, desarrollado en el literal e del artículo 55 del COOTAD, prescribe como competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y de distritos metropolitanos<sup>28</sup> “crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

28. Dentro de este contexto, la Corte ha señalado que las *tasas*<sup>29</sup> son tributos vinculados a un determinado accionar estatal<sup>30</sup> y, por tanto, ostentan ciertas características particulares.

---

párrs. 22-25 y 29-40; 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 27-29.

<sup>24</sup> CCE, sentencia 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 69.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 24.

<sup>26</sup> CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 32.

<sup>27</sup> CRE, “Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”.

<sup>28</sup> De acuerdo con la CRE, “Art. 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”.

<sup>29</sup> Ver, por ejemplo: CCE, 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párrs. 47-58.

<sup>30</sup> CCE, sentencias 003-09-SIN-CC, 23 de julio de 2009; 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27; 34-16-IN/21, 28 de julio de 2021, párr. 21.

29. *En primer lugar*, como tributo, la tasa constituye una prestación y no una contraprestación.<sup>31</sup> Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública, como ocurre con los precios públicos.
30. *En segundo lugar*, como tributo, la tasa se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos. Este principio deriva en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos provocados por su hecho generador,<sup>32</sup> que consiste en la realización de una actividad por parte del Estado, tal como: la prestación de un determinado servicio público colectivo; la ejecución de una actividad administrativa individualizada; la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.<sup>33</sup>
31. *En tercer lugar*, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el principio de equivalencia. Así, a diferencia de otros tributos, para el caso de las *tasas*, la cuantía de la obligación tributaria no se encuentra encaminada a imponer una carga proporcional al contribuyente, pues no se considera su capacidad contributiva, sino que la carga que se impone al sujeto pasivo sea igual o menor a la cuantía de la actividad

---

<sup>31</sup> CCE, sentencia 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 57. Sobre la distinción entre tasa y precio público, este Organismo ha indicado: “Los precios públicos, por su parte, no son tributos, sino que constituyen una ‘contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública’. [...] Por ello, se ha indicado que ‘[...] suponen ventajas recíprocas para ambas partes, mientras que las tasas son prestaciones que establece el Estado unilateralmente [...]’, por esta razón, se ha referido que ‘el carácter del precio público es retributivo, la tasa tiene un carácter contributivo’”.

<sup>32</sup> CCE, sentencia 22-16-SIN-CC, 30 de marzo de 2016, p. 25.

<sup>33</sup> El hecho generador de la tasa —y elemento diferenciador con los impuestos— constituye una actividad administrativa identificable del ente público que la crea (sujeto activo de la obligación tributaria), vinculada con el contribuyente (sujeto pasivo). Ahora bien, dicha actividad administrativa puede constituir en un servicio público colectivo o la ejecución de una actividad administrativa individualizada. Un *servicio público colectivo* es de titularidad del Estado y consiste en una actividad relacionada con la satisfacción de los intereses generales de la sociedad, como aquellos del artículo 314 de la Constitución: agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias. Los gobiernos municipales pueden emitir una tasa en el marco de sus competencias (CRE, artículo 264), pues entre aquellas del artículo 314 constan algunas de competencia exclusiva del Estado Central (CRE, artículo 261) —por ejemplo, las telecomunicaciones—, respecto de las cuales excepcionalmente se podría establecer tasas con autorización de su titular (CCE, sentencias 27-16-IN, párrs. 35-36; 14-18-IN, párr. 43). Una *actividad administrativa individualizada* se dirige a determinados contribuyentes, como ocurre con las actividades de control, autorización, otorgamiento de permisos, etc. (CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27).

pública que la genera.<sup>34</sup> En otras palabras, debe existir una correspondencia técnica y razonable entre los costos en los que incurre el Estado para la realización de la actividad pública y la tarifa o valor que se cobra por la tasa.<sup>35</sup>

32. En virtud de lo anterior y como esta Magistratura ha realizado en ocasiones previas,<sup>36</sup> corresponde determinar si la normativa impugnada en el caso *in examine* contiene una tasa, partiendo por identificar si su hecho generador corresponde a un accionar estatal.
33. Al respecto, el artículo 1557 del Código Municipal establece la “tasa” por una “autorización de funcionamiento” a sus sujetos pasivos de este tributo que son “los mismos del impuesto patente municipal”. No obstante, ni del texto de la normativa impugnada ni de la información aportada por el GADM Quito por solicitud de esta Corte<sup>37</sup> se desprende en qué consiste exacta y detalladamente la actividad administrativa del GADM Quito para el otorgamiento de dicha autorización de funcionamiento. Esto deviene en que se esté cobrando valores por una especie de permiso respecto de algo indeterminado.
34. Por tanto, esta Corte considera que, aun cuando el accionar del gobierno autónomo descentralizado podría corresponder a la ejecución de una actividad administrativa individualizada —en este caso, de autorización—, esta debería constar claramente establecida en el propio texto normativo que contiene la tasa que se cobra por aquella, de tal forma que permita al usuario identificar la actividad que está pagando; situación que no se verifica en el contenido de la normativa impugnada. Al respecto, vale también recordar que el cobro de una tasa debe estar precedido de un estudio detallado de concordancia, en manos del órgano que ostenta la potestad tributaria,<sup>38</sup> cuestión que tampoco se encuentra en el presente caso.
35. En adición, vale precisar que, si bien el artículo 1558 del Código Municipal establece la forma de “distribución” de lo que se recauda por esta “tasa”, esto no constituye un justificativo de la actividad estatal que la causa. En el caso de las tasas, el monto que se cobra necesariamente debe tener como destino la recuperación del costo en el que la entidad estatal incurre para la realización de una actividad pública, mas no para financiar

---

<sup>34</sup> CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 49.

<sup>35</sup> CCE, sentencia 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 56.

<sup>36</sup> Sobre un análisis similar, por ejemplo, ver: CCE, sentencia 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 63.

<sup>37</sup> Ver: Informes del GADM Quito, suscritos por Diana Carolina Pantoja Freire, Leo Zanoní Arevalo Serrano, y Elizabeth Córdova C.—, de 4 de diciembre de 2021 y 11 de octubre de 2023 (CCE, expediente 60-21-IN, fs. 13-86 y 92-96).

<sup>38</sup> CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 59.

otro tipo de gastos; por esas razones constituye una prestación.<sup>39</sup> Por ende, el GADM Quito no puede destinar lo recaudado a (a) el Fondo Quito Solidario,<sup>40</sup> (b) la infraestructura hospitalaria del GADM Quito; y, (c) la mejora de la infraestructura y atención de emergencias y a la mitigación de los riesgos en el GADM Quito.

- 36.** Ahora bien, con relación a los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia, además de no comprenderse el contenido de la actividad administrativa de “autorización de funcionamiento” llevada a cabo por el GADM Quito, tampoco se ha presentado una justificación sobre los gastos y costos en los que incurre el ente público para la realización de esta labor estatal vinculada a la tasa. De este modo, resulta imposible verificar si esta “tasa” cumple con la finalidad de recuperar los costos generados por su ejecución y de la misma manera si su tarifa encuentra una equivalencia con dicha actividad. De hecho, en la configuración de la “tasa”, se ha establecido su tarifa sustentada en un porcentaje de otro tributo —esto es, “el 10% del monto cancelado por concepto del impuesto de patente municipal”<sup>41</sup>—, lo cual no evidencia una relación directa con la referida actividad pública. De tal forma que la configuración de este tributo no permite a esta Corte examinar si los valores cobrados guardan relación con el costo de ejecución de la apuntada actividad del gobierno autónomo descentralizado; por lo que, no se verifica que el tributo contenido en la normativa impugnada observe el principio de provocación y recuperación de costos y, en consecuencia, tampoco el principio de equivalencia.
- 37.** Por lo analizado, esta Corte concluye que la configuración normativa del tributo contenido en los actuales artículos 1557 y 1558 del Código Municipal transgrede el numeral 5 del artículo 264 y el artículo 301 de la Constitución, relativos al principio de legalidad en materia tributaria, al establecer una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales, esto es, su vinculación y concordancia con un *determinado* accionar estatal, como hecho generador, así como a los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia.
- 38.** Por último, al no haberse comprobado la configuración de la tasa, resulta inoportuno analizar el segundo problema jurídico antes planteado, esto es, verificar si este tributo es incompatible con los principios constitucionales tributarios de proporcionalidad,

<sup>39</sup> CCE, sentencia 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párrs. 46-62.

<sup>40</sup> “[D]irigido a financiar el programa de salud para los grupos de atención prioritaria, con énfasis en las personas adultas mayores, personas con discapacidades y el programa de educación, para la población más desprotegida del Distrito Metropolitano de Quito” (Ver, por ejemplo: Código Municipal, arts. 542-547).

<sup>41</sup> Con la salvedad de “que en ningún caso será mayor de USD 100,00”.

conforme el artículo 300 de la Constitución, y no confiscatoriedad, previsto en el artículo 323 de la Constitución.<sup>42</sup>

## 7. Efectos de la sentencia

- 39.** El artículo 95 de la LOGJCC establece que “[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”, salvando la posibilidad “excepcional” de que la Corte Constitucional difiera o retrotraiga los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad “cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.
- 40.** En ocasiones previas, frente a declaratorias de inconstitucionalidad de tributos instaurados por los gobiernos autónomos descentralizados,<sup>43</sup> esta Corte ha establecido efectos *retroactivos* a sus sentencias, al haber evidenciado un fenómeno reiterado en la conducta administrativa y normativa de dichas autoridades, en cuanto emiten y regulan arbitrariamente tributos evidentemente inconstitucionales. En este sentido, se ha prestado atención a la afectación que sufren las personas al pagar valores en función de tributos inconstitucionales y a que la Constitución determina que solo se deben pagar los tributos que fueron establecidos debidamente, conforme los requisitos establecidos constitucional y legalmente.
- 41.** Frente a ello, para esta Corte ha sido claro que, así como los gobiernos municipales tienen facultades tributarias claramente establecidas en la Constitución, los contribuyentes tienen el derecho de que los tributos que pagan tengan un origen legítimo que guarde concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional, de conformidad con el numeral 5 del artículo 83 de la Constitución, según la cual, es responsabilidad de las personas ecuatorianas “pagar tributos establecidos en la ley”. Con base en ello, este Organismo ha exhortado e instado reiterativamente a los gobiernos autónomos descentralizados a que respeten los parámetros constitucionales y jurisprudenciales para

---

<sup>42</sup> Respecto a esta problemática, consultar: CCE, sentencias 9-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párrs. 32-35; 10-21-IN/23, 22 de noviembre de 2023, párrs. 40-42; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párrs. 66-76; 121-20-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 30; 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 27-29, 44-45, 56-68; 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 41-56; 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 71.

<sup>43</sup> Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024; 63-19-IN/24, 11 de enero de 2024; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024; 64-19-IN/23, 01 de noviembre de 2023; 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023.



la emisión y cobro de tributos.<sup>44</sup>

42. Pese a ello, esta Corte encuentra que el presente caso se diferencia de aquellos puesto que la “tasa por autorización de funcionamiento” analizada, no se destina al presupuesto general del gobierno autónomo descentralizado involucrado como en los casos previos, sino que su destino y uso es el “financiamiento de elementos clave para garantizar los derechos del buen vivir de los ciudadanos, como son infraestructura hospitalaria, infraestructura y atención de emergencias, gestión y mitigación de riesgos, y el Fondo Quito Solidario<sup>[45]</sup>”, “con el fin de beneficiar directamente a los administrados [... del GADM Quito]”.<sup>46</sup> Por lo que, esta Magistratura identifica que, ante una expulsión inmediata de la normativa impugnada del ordenamiento jurídico, por el destino de los fondos de la tasa, el GADM Quito podría enfrentar efectos inmediatos y directos sobre su capacidad de gestión y su planificación presupuestaria anual.<sup>47</sup>
43. Por tales razones y al amparo de la LOGJCC, esta Corte estima que, en este caso concreto, procede la **declaratoria de inconstitucionalidad con efecto diferido** hasta la finalización del presente ejercicio fiscal. En este sentido, la normativa identificada como inconstitucional —*i.e.*, los actuales artículos 1557 y 1558 del Código Municipal— seguirá vigente hasta el último día del ejercicio fiscal 2024. Una vez concluido este plazo, la normativa impugnada quedará expulsada del ordenamiento jurídico.
44. Paralelamente, se conmina al GADM Quito a que, en caso de estimar necesario el establecimiento de una tasa para financiar los servicios mencionados, tramite la expedición de una ordenanza que cumpla con los principios constitucionales y los parámetros contenidos en la presente sentencia de manera técnica.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021; 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024; 63-19-IN/24, 11 de enero de 2024; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023; 64-19-IN/23, 01 de noviembre de 2023; 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023; 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021; 65-17-IN /21, 19 de mayo de 2021; 76-15-IN/20, 22 de julio de 2020.

<sup>45</sup> Código Municipal, art. 1558.- “El monto total de la Tasa [...] se distribuirá de la siguiente forma: [...] al Fondo Quito Solidario; [...] para infraestructura hospitalaria del [...] GADM] Quito; y, [...] para mejorar la infraestructura y atención de emergencias, así como para mitigar los riesgos en el [...] GADM] Quito”.

<sup>46</sup> Ver: Informes del GADM Quito, suscritos por Diana Carolina Pantoja Freire, Leo Zanoni Arevalo Serrano, y Elizabeth Córdova C.—, de 4 de diciembre de 2021 y 11 de octubre de 2023 (CCE, expediente 60-21-IN, fs. 13-86 y 92-96).

<sup>47</sup> Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, sec. 8; 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, sec. V; 65-17-IN /21, 19 de mayo de 2021, sec. 8.

<sup>48</sup> Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, sec. 8; 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, sec. V; 65-17-IN /21, 19 de mayo de 2021, sec. 8.



## 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. *Aceptar* la acción pública de inconstitucionalidad 60-21-IN.
2. *Declarar* la inconstitucionalidad de los actuales artículos 1557 y 1558 de la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicada en la Edición Especial 860 del Registro Oficial del 08 de mayo de 2023, relativos a la *tasa por autorización de funcionamiento*.
3. *Declarar* que, con base en el artículo 95 de la LOGJCC, la presente declaratoria de inconstitucionalidad tiene efecto diferido, esto es, una vez finalizado el ejercicio fiscal dentro del cual se expide la presente sentencia constitucional. En este sentido, la normativa declarada inconstitucional seguirá vigente hasta el último día del ejercicio fiscal 2024. Una vez concluido este plazo, la normativa impugnada quedará expulsada del ordenamiento jurídico.
4. *Llamar la atención* al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito por su reincidencia en la expedición de tributos inconstitucionales, con base en lo expuesto en la sección precedente de esta sentencia.
5. *Conminar* al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito a que, en caso de estimar necesario el establecimiento de una tasa para financiar los servicios actualmente referidos por la *tasa por autorización de funcionamiento*, tramite la expedición de una ordenanza que cumpla con los principios constitucionales y los parámetros contenidos en la presente sentencia de manera técnica.
6. Notifíquese, publíquese, y cúmplase.

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 ocho 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Voto concurrente**  
**Jueza:** Daniela Salazar Marín

## **SENTENCIA 60-21-IN/24**

### **VOTO CONCURRENTENTE**

#### **Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto concurrente a la sentencia 60-21-IN/24 emitida el 4 de abril de 2024.
2. La sentencia referida tiene origen en una acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1557 y 1558 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito que tratan la “tasa por autorización de funcionamiento”. La sentencia 60-21-IN/24 concluye que las normas impugnadas son inconstitucionales puesto que transgreden los artículos 264.5 y 301 de la Constitución, relativos al principio de legalidad en materia tributaria, al establecer una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales.
3. Estoy de acuerdo con esa conclusión en específico, por lo que apoyé la decisión de aceptar la acción pública de inconstitucionalidad. Ahora bien, aunque estoy de acuerdo con la decisión, presento este voto concurrente pues considero que (i) hay un argumento planteado en la demanda de inconstitucionalidad que ameritaba un pronunciamiento de la Corte y (ii) es necesario repensar el rol de la Corte Constitucional al momento de diferir los efectos de la decisión de inconstitucionalidad de las normas tributarias, en coherencia con su propio análisis.
4. En cuanto al primer punto:
  - 4.1. En la demanda presentada se alega que existe una contravención a los artículos 226 y 301 de la Constitución puesto que no se habría contado con la iniciativa legislativa en materia tributaria en lo que se refiere al gobierno autónomo descentralizado municipal por parte del alcalde o alcaldesa correspondiente.
  - 4.2. La sentencia 60-21-IN/24 considera que el accionante no concreta el argumento pues se referiría a la totalidad de la codificación del Código Municipal y no a una ordenanza específica. Consecuencia de lo cual, no aborda el cargo porque determina que no existiría carga argumentativa mínima que tenga la capacidad de cuestionar de forma suficiente la presunción de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

- 4.3.** Discrepo con lo anterior porque la sentencia 60-21-IN/24 ya está analizando artículos específicos, es decir, por un lado, determina las normas que se están impugnando y, por otro lado, señala que la alegación se dirige contra toda la codificación del Código Municipal. De esa manera, no encuentro concordante la afirmación de la falta de concreción del cargo. Por el contrario, bien se podría haber analizado si los artículos impugnados que establecían una “tasa” contaron con iniciativa del alcalde o alcaldesa.
- 4.4.** En línea con lo anterior, me parece que la manera en que se ha descartado realizar el análisis de este cargo no atiende al estándar de argumentación exigible en una acción pública de inconstitucionalidad, como he sostenido en ocasiones previas, particularmente en el caso 61-21-IN/23, en el cual se planteó un cargo similar.<sup>1</sup> En suma, en atención a la naturaleza de la acción tratada, si la parte accionante aporta argumentos con los que en abstracto considera que la norma es incompatible con la Constitución, generando una duda suficiente en los jueces y las juezas constitucionales, la Corte está obligada a realizar el análisis de compatibilidad con la Constitución, sin que recaiga en los accionantes la carga de desvirtuar la presunción de constitucionalidad.<sup>2</sup>
- 4.5.** A la luz de lo anterior, considero que la sentencia 60-21-IN/24 debía formular y resolver el problema jurídico sobre la iniciativa legislativa para establecer tributos. Ahora bien, dado que se descartó la alegación referida y que en el proceso no se encuentra información específica sobre la formación de las normas para poder determinar si en efecto contaron con la iniciativa del alcalde o alcaldesa, información que debió ser recabada durante la sustanciación del proceso en aplicación del artículo 86 de la LOGJCC, no me resulta posible en este voto llegar a una determinación sobre si existió la iniciativa respectiva. Dejo sin embargo sentada mi discrepancia con la decisión de la Corte de no responder a esta alegación.
- 5.** En cuanto al segundo punto, relativo al diferimiento de los efectos de la inconstitucionalidad de la norma:
- 5.1.** El artículo 95 de la LOGJCC determina que por regla general las sentencias de inconstitucionalidad surten cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. La misma norma prevé la posibilidad de que la Corte Constitucional “de

---

<sup>1</sup> Voto concurrente caso 61-21-IN/23 de 15 de noviembre de 2023.

<sup>2</sup> Votos concurrentes casos 42-10-IN/21 y acumulado de 14 de junio de 2021; 7-17-IN y acumulados de 2 de febrero de 2022; 79-16-IN/22 de 29 de junio de 2022 u 8-17-IN de 12 de enero de 2023.

manera excepcional” difiera los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general.

- 5.2. La sentencia 60-21-IN/24 en su análisis considera que ni de las normas ni de la información aportada por el Municipio de Quito se explica en qué consiste exacta y detalladamente la actividad administrativa para el otorgamiento de la “tasa” de autorización de funcionamiento. A su vez, sostiene que en el caso de las tasas, el monto que se cobra necesariamente debe tener como destino la recuperación del costo en el que la entidad estatal incurre para la realización de una actividad pública, mas no para financiar otro tipo de gastos.
- 5.3. En este caso el Municipio de Quito cobra una “tasa” de autorización que no se explica en qué consiste y usa lo recaudado para otros fines: para el Fondo Quito Solidario, infraestructura hospitalaria, atención de emergencias y a la mitigación de riesgos. Coincidió con la sentencia 60-21-IN/24 en que esto viola los principios de provocation y recuperación de costos y de equivalencia, que implican que esta “tasa” debería cumplir con la finalidad de recuperar los costos generados por su ejecución y de la misma manera si su tarifa encuentra una equivalencia con dicha actividad.
- 5.4. Al contrario, esta “tasa” se sustenta en el porcentaje del impuesto a la patente, con lo cual incluso podría haberse afirmado que se trataba de un segundo impuesto gravando el mismo hecho generador que la patente.
- 5.5. Ahora bien, la sentencia 60-21-IN/24 difiere los efectos de la inconstitucionalidad de la “tasa de autorización de funcionamiento” bajo la consideración de que lo recaudado no se destina al presupuesto general del gobierno autónomo descentralizado involucrado (como en casos anteriores en los que incluso ha retrotraído el efecto de sus decisiones, con efectos devolutivos) sino que se dirige a financiar proyectos que beneficiarían a las personas que viven en Quito.
- 5.6. Considero que el diferimiento de los efectos amerita una reflexión sobre el rol de la Corte Constitucional al momento de identificar que se ha creado una obligación tributaria inconstitucional (sea a través de una tasa, impuesto o contribución especial). Este Organismo no sólo que ha identificado una serie de tributos inconstitucionales, sino que, lo que es peor, ha identificado un patrón por parte de

varios gobiernos autónomos descentralizados que crean tales tributos de manera antitécnica o, incluso, sin tener competencia y recaudan el dinero de los contribuyentes.

- 5.7.** La decisión de la Corte Constitucional, debido al atraso procesal heredado y la carga procesal que implican las acciones extraordinarias de protección, suele resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, como en este caso, años más tarde, cuando resulta difícil devolver lo recaudado y gastado. Con fundamento en estas dificultades, o en aras de precautelar la sostenibilidad fiscal, o, como en este caso, para no afectar la prestación de servicios indispensables para la ciudadanía, la Corte ha asumido el rol de cuidar el presupuesto de las entidades públicas, sacrificando con ello el derecho de los contribuyentes a no pagar tributos inconstitucionales y, en consecuencia, a que el dinero pagado sea devuelto en caso de que se haya determinado su inconstitucionalidad.
- 5.8.** Entiendo que la Corte Constitucional no puede desatender el efecto de sus decisiones y, en este caso, poner en riesgo el cumplimiento de las obligaciones que el Municipio de Quito ha adquirido para con sus mandantes. Sin embargo, me pregunto hasta dónde se justifica que la Corte asuma ese rol paternalista, o hasta dónde debe la Corte llegar con el fin de precautelar la disponibilidad de servicios públicos financiados por tributos. Quizá, más que una obligación de la Corte Constitucional, esta es una obligación del gobierno central o de los gobiernos autónomos descentralizados.
- 5.9.** No desconozco la estrecha relación que existe entre los tributos y los derechos, toda vez que el pleno ejercicio de los derechos exige que el Estado adopte políticas públicas que los garanticen y esas políticas públicas requieren una asignación presupuestaria. Comprendo que la Corte no puede desatender esta realidad. Sin embargo, me pregunto si el gobierno central o los gobiernos autónomos descentralizados no han llegado a descuidar esta obligación, que principalmente les corresponde a ellos, para trasladarla finalmente a la Corte Constitucional. Temo que mientras la Corte asuma este rol paternalista, los verdaderos responsables de la sostenibilidad fiscal descuidarán sus obligaciones, y los derechos de los contribuyentes están empezando a pasar a segundo plano.
- 5.10.** En el caso bajo análisis, se declara la inconstitucionalidad de la “tasa de funcionamiento” porque se evidencia el destino de la misma no atiende a la recuperación de costos pero, a la vez, se difiere los efectos porque de todas formas

los fines a los cuales se destina son respetables. Esto, a pesar de que el Municipio de Quito ha sido reincidente en dictar tributos inconstitucionales, como se evidencia en los casos 70-11-IN/21 y 61-21-IN/23. Estoy consciente de que la gestión de riesgos y la salud son aspectos muy importantes para la ciudad de Quito pero tampoco se puede asumir que por la sola eliminación de la “tasa de funcionamiento” el Municipio de esta ciudad no los podrá garantizar, cuando es su obligación prestar estos servicios y financiarlos de manera técnica.

**5.11.** Mi preocupación radica en que cada vez que la Corte difiere los efectos de tributos a pesar de su inconstitucionalidad, podría estar enviando un mensaje nocivo al gobierno central o a los gobiernos autónomos descentralizados de que pueden continuar emitiendo tributos inconstitucionales y cobrándolos sin consecuencia alguna.

**6.** Con base en los puntos expuestos, presento mi voto concurrente.

DANIELA  
SALAZAR  
MARIN

Digitally signed  
by DANIELA  
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 60-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 09 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 08:38; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



6021IN-69790



**Caso Nro. 60-21-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día miércoles diez de abril 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



Sentencia 33-22-IN/24  
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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

## CASO 33-22-IN

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

#### SENTENCIA 33-22-IN/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del quinto inciso del artículo 644 del COIP. En su análisis, determina que la norma impugnada no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir por restringir el recurso de apelación, dentro del procedimiento expedito por contravenciones de tránsito, únicamente a los casos en que se dicte una pena privativa de libertad.

### 1. Antecedentes y procedimiento

#### 1.1. Antecedentes procesales

1. El 19 de abril de 2022, Yandri Manuel Loor Loor, Bryan Joel Pillasagua Alonzo, Mónica Valeria Anchundia Pesantes, Elizabeth Estefanía Morales Garzón, Luis Líber Meza Guerrero y Antonio Arturo Rivera García (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo respecto del quinto inciso del artículo 644 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”).<sup>1</sup>
2. Mediante sorteo electrónico de 20 de abril de 2022, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. El 24 de junio de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y dispuso que los accionantes completen su demanda en relación con el requisito contenido en el artículo 79.5.b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).<sup>2</sup> Los accionantes cumplieron con lo solicitado mediante escrito presentado el 28 de junio de 2022.
3. El 28 de julio de 2022, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión resolvió admitir a trámite la acción y dispuso que tanto la Asamblea Nacional (“**Asamblea**”) como la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) intervengan defendiendo la constitucionalidad de la disposición normativa impugnada y remitan a la Corte Constitucional los informes y demás documentos que le dieron origen. Además, se

<sup>1</sup> Publicado en el Registro Oficial Suplemento número 180 de 10 de febrero de 2014.

<sup>2</sup> LOGJCC, artículo 79: “(...) 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: (...) b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

puso en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

4. El 22 de marzo de 2024, la jueza sustanciadora agregó al proceso los escritos presentados el 24, 30 y 31 de agosto de 2022, respectivamente.

## 2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 436.2 de la Constitución y 75.1 literal d) y 191.2 literal a) de la LOGJCC.

## 3. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

6. En esta acción se impugna el quinto inciso del artículo 644 del COIP, que contiene una condición para la interposición del recurso de apelación en el procedimiento expedito para contravenciones de tránsito, cuyo contenido es el siguiente: “La sentencia dictada en esta audiencia de acuerdo con las reglas de este Código será de condena o ratificatoria de inocencia y **podrá ser apelada ante la Corte Provincial, únicamente si la pena es privativa de libertad**”. (Énfasis añadido)

## 4. Argumentos de los sujetos procesales

### 4.1. Argumentos de los accionantes

7. Los accionantes alegan que la norma impugnada infringe las siguientes disposiciones constitucionales: i) artículo 11.2, principio a la igualdad y no discriminación; ii) artículo 66.23, derecho a formular peticiones y quejas; iii) artículo 75, derecho a la tutela judicial efectiva en el elemento de debido proceso; iv) artículo 76.7.h), garantía de presentar de forma verbal o escrita argumentos y pruebas, así como contradecir los de la contraparte; v) artículo 76.7.l), garantía de motivación; y, vi) artículo 76.7.m), garantía de recurrir el fallo.
8. Para fundamentar sus alegaciones, los accionantes sostienen que:

**8.1.** En el sistema jurídico ecuatoriano, el recurso que garantiza una revisión integral de una sentencia por parte de la autoridad jerárquicamente superior es el recurso de apelación. Luego, indican que “el derecho de impugnación tiene su referencia en principios y normas de instrumentos internacionales sobre derechos humanos”, entre ellos, el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 2.3.a del Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos. Sobre el derecho a recurrir, mencionan que la Corte Constitucional ha determinado que se trata de una facultad que trae consigo la posibilidad de cuestionar una resolución dentro de la misma estructura jurisdiccional que la emitió. Por ello, afirman que con este derecho se refuerza la protección de los “judiciales”, ya que toda resolución surge de un acto humano, el cual no es ajeno de contener errores o generar distintas interpretaciones en la determinación de los hechos y en la aplicación del derecho.

- 8.2.** Los accionantes agregan citas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional sobre la importancia del derecho a recurrir y su relación con otros derechos, como el debido proceso, la defensa y la tutela judicial efectiva. Al respecto, enfatizan que el recurso de apelación implica la posibilidad de interponer un recurso ordinario, accesible y eficaz, que supone un amplio ejercicio de revisión fáctica y valoración probatoria.
- 8.3.** Realizan consideraciones generales sobre el derecho a recurrir y detallan el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva. Después, describen las garantías de defensa que componen el derecho al debido proceso, numerales 1 y 7, literales a, c, d y h del artículo 76 de la Constitución. Se refieren a la sentencia del caso Gonzales Lluy contra Ecuador, enfocándose en la obligación de no discriminar, y transcriben el artículo 11.2 de la Constitución, que reconoce el mismo principio. Adicionalmente, exponen el contenido del acceso a la justicia como un elemento de la tutela judicial efectiva y resaltan la importancia del “principio *pro homine*” en la interpretación que debe realizar la administración de justicia.
- 8.4.** Posteriormente, describen el derecho a la seguridad jurídica y su relación con el principio de legalidad, y afirman que “atentar contra los derechos adquiridos supone un acto arbitrario” que viola el derecho de petición, de motivación, la tutela judicial efectiva y la defensa. Luego, detallan el contenido de la garantía de motivación, refiriéndose a sentencias constitucionales y doctrina, así como a consideraciones generales sobre el Estado constitucional, el principio *iura novit curia* y la reparación integral. Además, mencionan la sentencia 1989-17-EP/21, transcribiendo extractos que se refieren a la jerarquía privilegiada de los tratados internacionales de derechos humanos en el sistema jurídico ecuatoriano y al desarrollo del contenido del derecho al doble conforme en materia penal.
- 8.5.** Finalmente, los accionantes señalan que la norma impugnada vulnera derechos constitucionales porque los errores cometidos por los juzgadores de primera

instancia, en procedimientos expeditos por contravenciones de tránsito, no pueden ser revisados por un juez superior. Por ello, estiman necesario que “exista la posibilidad de un control jurisdiccional ordinario a través del recurso de apelación”, puesto que no hacerlo, en su opinión, genera una afectación al derecho a recurrir las decisiones judiciales. Así, sostienen que con su demanda pretenden que los fallos emitidos en este procedimiento también puedan ser revisados por una instancia superior, en vista de que en materia de tránsito “existen deficiencias en la actuación y valoración probatoria que se realiza en primera instancia”.

9. Con todo lo expuesto, como pretensión, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad del quinto inciso del artículo 644 del COIP.

#### **4.2. Argumentos de la Asamblea**

10. En primer lugar, la Asamblea expone el principio de igualdad y no discriminación, haciendo referencia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Luego, señala que el artículo 644 regula las contravenciones de tránsito y que se debe considerar que el grado de lesividad del bien jurídico protegido en esa clase de infracciones es menor, por lo que, se rige por una normativa especial.
11. Para reforzar lo anterior, menciona la distinción que hace el artículo 19 del COIP entre delitos y contravenciones, y añade que la contravención de tránsito no es “una especie de conducta punible, reprochable por la dogmática penal sustantiva, sino que ciertos tipos de delitos, por su bajo impacto social, son de conocimiento de las autoridades de tránsito, con un procedimiento especial”. En el mismo sentido, indica que las sanciones pecuniarias, que son las que se aplican a las contravenciones de tránsito, son instrumentos del derecho de tránsito para combatir los hechos perturbadores de la convivencia social y para hacer cumplir los deberes de las personas.
12. Luego, la Asamblea realiza una recopilación de citas doctrinarias sobre el delito imprudente o culpable, e indica que “las disposiciones respecto del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial [...] se fundamentan [...] en los principios del respeto y obediencia a las normas y regulaciones de circulación vial”, y señala que esa es la razón por la cual se han establecido las contravenciones de tránsito. Además, menciona que quien comete una contravención de tránsito infringe un deber objetivo de cuidado.
13. Sobre el derecho a recurrir, la Asamblea resalta que “el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos regula el caso del delito y no de contravenciones”, por lo que, no resultaría aplicable al caso. Además, señala que el derecho a recurrir se encuentra previsto en el artículo 76 numeral 7 literal m de la

Constitución y se refiere a la sentencia 003-10-SCN-CC de la Corte Constitucional para resaltar que, frente a ciertos actos emitidos por autoridad pública en la que se puedan afectar derechos, por su naturaleza intrínseca especial, “no es procedente presentar una impugnación [...] por tanto el legislador [...] tiene la facultad de configurar los mecanismos adecuados de impugnación”, entre los que puede definir la restricción a alguno de ellos cuando sea conveniente para la protección del conjunto de derechos o bienes protegidos, o para la protección del bien común.

14. En atención de lo anterior, la Asamblea indica que, conforme a los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, la ley aplica el procedimiento expedito en materia de tránsito; “procedimiento que garantiza el derecho de impugnación de la boleta de citación emitida por el agente civil de tránsito”. Además, recalca que el accionante tiene derecho a ejercer quejas y peticiones en todas las fases procesales de este procedimiento, por lo que, “no amerita conceder más trámite judicial posterior que descongestione (sic) la ya saturada Administración de justicia en el Ecuador”. Añade que este procedimiento demuestra una mayor “preparación” de los operadores jurídicos y los sujetos procesales sobre el proceso, puesto que el juzgador deberá emitir su resolución de forma oral en la misma audiencia, lo que representa un avance procesal respecto del “sistema inquisitivo”, en el que los procesos penales eran “burocráticos y lentos”.
15. La Asamblea enfatiza que el procedimiento expedito en infracciones de tránsito permite la solución de conflictos mediante procedimientos orales, ágiles, veraces y oportunos, en los que se aplican los principios de oralidad, concentración y contradicción, sin vulnerar ninguno de los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva. Agrega que el principio de concentración da origen al sistema expedito, en el cual el juzgador concentra y realiza la mayor cantidad de actos procesales en una sola audiencia.
16. Por todo lo expuesto, concluye que la norma impugnada es coherente con los principios constitucionales y no tiene ningún vicio de inconstitucionalidad, y solicita que se deseche la demanda, se la declare improcedente y se ordene su “inmediato archivo”.

### **4.3. Argumentos de la Presidencia**

17. La Presidencia sostiene que el derecho a recurrir es necesario para aumentar la credibilidad de las decisiones jurisdiccionales, pero no es absoluto. Para ello, se refiere a las sentencias 1270-14-EP/19, 1306-13-EP/20 y 1741-14-EP/20 de la Corte Constitucional, y a las sentencias de los casos Liakat Ali Alibux contra Surinam y Barreto Leiva contra Venezuela de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

18. Luego, indica que el artículo 644 del COIP describe todo el proceso que se debe seguir en caso de que a una persona se le cite con una boleta de tránsito, destacando que dicha citación consiste en “un acto de naturaleza administrativa en el que se impone una sanción frente al cometimiento de una infracción”, lo que la convierte en una “resolución”. Recalca que el legislador ha previsto la figura de “impugnación de la boleta ante un juzgador de contravenciones de tránsito, siendo este tribunal el que debe garantizar el derecho a la legítima defensa”. Por ello, afirma que el legislador sí ha previsto un mecanismo de revisión de la sanción aplicada por el agente del orden, a través del cual es posible, incluso, revocarla y ratificar el estado de inocencia.
19. La Presidencia destaca que la decisión adoptada en la boleta de tránsito está sujeta a un análisis integral por medio de su impugnación en el “tribunal” de contravenciones, por lo que, se cumple el derecho a recurrir respecto de la “resolución” a través de la impugnación en la instancia de contravenciones. Así, equipara al procedimiento expedito con un “recurso”, indicando que es: i) oportuno, porque se interpone antes de la ejecutoria de la boleta; ii) eficaz, porque permite la revisión integral de la resolución; iii) accesible, porque las formalidades son mínimas; y que, iv) el tribunal de contravenciones es una instancia distinta y jerárquicamente superior al agente administrativo que dicta la resolución contenida en la boleta de tránsito.
20. Por último, menciona que esta diagramación ha sido concebida en el marco de la libertad de configuración normativa que dispone el legislador, con el fin de crear un mecanismo ágil y expedito que no sature el sistema de administración de justicia, considerando la naturaleza de las contravenciones de tránsito. Con todo ello, solicita que, en atención al principio *in dubio pro legislatore*, se declare la constitucionalidad del quinto inciso del artículo 644 del COIP, debido a que la inconstitucionalidad normativa debe ser aplicada como último recurso.

## 5. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. De lo expuesto en los párrafos 8.1 al 8.5 *supra*, se evidencia que los accionantes argumentan que el quinto inciso del artículo 644 del COIP vulnera, principalmente, el derecho a recurrir, consagrado en el literal m numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, por no permitir apelar frente a la imposición de una pena no privativa de libertad en el marco de un procedimiento expedito por contravenciones de tránsito. Aquello, en opinión de los accionantes, también genera una vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, a formular peticiones y quejas, a la defensa, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de i) presentar de forma verbal o escrita argumentos y pruebas, así como contradecir los de la contraparte, y de ii) motivación.



**22.** Es necesario indicar que, si bien los accionantes mencionan que la limitación del quinto inciso del artículo 644 del COIP vulnera varios derechos constitucionales, sus argumentos se centran en la vulneración del derecho a recurrir. La mención que realizan sobre otros derechos constitucionales es utilizada para reforzar la gravedad de dicha vulneración. Por lo tanto, se estima que todas las alegaciones de los accionantes pueden contestarse a través de una confrontación entre la norma impugnada y el derecho a recurrir.<sup>3</sup> En vista de aquello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El quinto inciso del artículo 644 del COIP contraviene el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución debido a que no permite apelar una sentencia condenatoria emitida en un procedimiento expedito para contravenciones de tránsito, en la que se impone una pena no privativa de libertad?**

## 6. Resolución del problema jurídico

**6.1.¿El quinto inciso del artículo 644 del COIP contraviene el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución debido a que no permite apelar una sentencia condenatoria emitida en un procedimiento expedito para contravenciones de tránsito, en la que se impone una pena no privativa de libertad?**

**23.** El derecho a recurrir el fallo ante un juez o tribunal de superior jerarquía ha sido reconocido por varios instrumentos internacionales como un derecho humano dentro de los procesos penales.<sup>4</sup> Su objetivo principal es proteger y garantizar el derecho a la defensa con base en el debido proceso judicial. En el ordenamiento interno, este derecho se encuentra instrumentalizado en el artículo 76 numeral 7 literal m que reconoce, en términos generales, el derecho a recurrir como una garantía del debido proceso.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> En la sentencia 0033-09-CN y acumulados de 21 de marzo de 2013, la Corte se pronunció respecto de la constitucionalidad de las normas contenidas en el inciso tercero del artículo 168, e incisos primero y último del artículo 178 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en la frase: “La sentencia dictada por el juez o la resolución emitida por la autoridad competente no será susceptible de recurso alguno”. Los fundamentos que dieron origen a la sentencia referida se centraban en que la frase impugnada vulneraba el literal m numeral 7 del artículo 76 de la Constitución. Allí, La Corte concluyó que la restricción para recurrir el fallo en contravenciones leves era aceptable, por lo que, la medida era idónea y eficaz, “pues la posibilidad de recurrir el fallo provocaría únicamente dilación de justicia y un movimiento exagerado del aparato judicial para resolver una infracción menor”.

<sup>4</sup> El artículo 8.2 literal h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece “el derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”. Asimismo, el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho a recurrir en materia penal en los siguientes términos: “toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 48; sentencia 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 26; y, sentencia 1061-12-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 36.

24. La Corte ha establecido que la garantía de recurrir el fallo implica la posibilidad de que una determinada decisión pueda ser revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, para subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se hubieren cometido.<sup>6</sup> Así, el derecho a recurrir es una garantía mínima con la que se pretende proteger el derecho a la defensa, a través de la posibilidad de interponer un recurso idóneo y eficaz para evitar que una decisión adoptada con vicios o errores —que podría ocasionar un perjuicio a los derechos de una persona— sea definitiva.
25. La garantía constitucional a recurrir se materializa y desarrolla de manera específica en cuerpos normativos infraconstitucionales. El legislador, dentro del ejercicio de sus competencias legislativas y en función del principio de libertad de configuración normativa, es el encargado de regular el derecho a recurrir en cada materia y en cada caso.<sup>7</sup>
26. Esta Magistratura ha enfatizado que la garantía de recurrir adquiere mayor importancia en el ámbito penal, dado que los procesos penales pueden terminar en la limitación a la libertad personal de una o varias personas.<sup>8</sup> Así, esta garantía permite que quienes han sido declarados culpables cuenten con una revisión de la sentencia condenatoria que impuso una pena privativa de libertad, que permita rectificar posibles errores que la autoridad judicial inferior pudo haber cometido en la resolución de la causa.<sup>9</sup>
27. Como principales características del derecho a recurrir, destacan: i) su naturaleza adjetiva, ii) su carácter no absoluto, iii) su limitación y iv) su sujeción al principio dispositivo.<sup>10</sup> Sobre la segunda característica, la Corte ha establecido que este derecho no es absoluto, sino que su ejercicio se encuentra sujeto a configuración legislativa.<sup>11</sup> Por ello, podrían existir procedimientos en los que no se contemple la posibilidad de recurrir, sin que ello implique una vulneración a esta garantía del debido proceso.<sup>12</sup>
28. A luz de lo expuesto, es necesario determinar si la limitación al derecho a recurrir contenida en el quinto inciso del numeral 644 del COIP es o no una medida compatible con la Constitución, para lo cual la Corte analizará la disposición acusada

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 26.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1061-12-EP/19 4 de septiembre de 2019, párr. 41.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 43.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1306-13-EP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 31.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 31.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1741-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 36.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 2004-13-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 46.

a la luz del principio de proporcionalidad, previsto en el numeral 2 del artículo 3 de la LOGJCC.<sup>13</sup>

29. En primer lugar, este Organismo verifica que la justificación de la limitación bajo análisis reside en que se trata de una medida que evita congestionar innecesariamente el sistema judicial penal y se aplica únicamente en infracciones menores de tránsito, en las que no se discute la libertad de una persona. Dicha limitación, además de tener una aplicación restringida a infracciones menores de tránsito, responde a la naturaleza ágil y simple del procedimiento en el que se tramitan este tipo de infracciones menos graves. Procedimiento que, a su vez, se constituye como el mecanismo de impugnación que ha establecido el legislador para que una sanción contenida en una boleta de citación de tránsito, emitida por un agente, sea revisada por una autoridad judicial penal.
30. De esta manera, es claro que la limitación del derecho a recurrir en el supuesto antes referido ha sido concebida como una forma de evitar la congestión del sistema judicial penal, para que las instancias encargadas de resolver apelaciones en esta materia no tengan una carga adicional que podría resultar prescindible por la gravedad menor de las infracciones de tránsito cuya sanción no implica la privación de libertad y por la naturaleza del procedimiento en el que se tramitan. Así, se busca que el sistema de justicia penal pueda centrar su atención y recursos en otros casos más graves, lo que aportaría a alcanzar una mayor celeridad y eficiencia en la administración de justicia, de conformidad con el artículo 169 de la Constitución.<sup>14</sup> A juicio de la Corte, esta finalidad claramente responde a un interés general, por lo que, **la medida persigue un fin legítimo y amparado constitucionalmente.**<sup>15</sup>
31. En segundo lugar, corresponde determinar si la medida es idónea para alcanzar ese fin.<sup>16</sup> Al respecto, es necesario considerar que, tal como se indicó en el párrafo 27

<sup>13</sup> LOGJCC, artículo 3: “Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integridad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente [...] 2. Principio de proporcionalidad. – Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un **fin constitucionalmente válido**, que sea **idónea, necesaria** para garantizarlo, y que exista un **debido equilibrio** entre la protección y la restricción constitucional” (énfasis añadido).

<sup>14</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 169: “El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de **simplificación**, uniformidad, **eficacia**, inmediatez, **celeridad y economía procesal**, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”. (Énfasis añadido)

<sup>15</sup> CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27, enero de 2022, párr. 109: “La restricción responde a razones de interés general y no se aparten del propósito para el cual ha sido establecida a la luz del resto de disposiciones de carácter constitucional”.

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 113. “En cuanto a la idoneidad, corresponde verificar si, con respecto a la norma impugnada en cuestión, los medios adoptados se relacionan de forma adecuada o eficaz con el fin constitucional que persigue”.

*supra*, el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, se encuentra facultado para establecer limitaciones al derecho a recurrir en procesos que, por su naturaleza excepcional, tienen una tramitación sumaria, sin que medien otras instancias para su prosecución. Aquello no es ajeno al ámbito penal, siendo un ejemplo de ese ejercicio, justamente, la limitación que ha establecido para apelar una sentencia no privativa de libertad dictada en el marco de un procedimiento expedito para contravenciones de tránsito.

32. Por ello, si se recuerda que el fin de dicha restricción es evitar la congestión del sistema judicial penal de apelación para que pueda centrar su atención en casos más graves, resulta claro que la medida es idónea, puesto que, a menor carga procesal, es plausible pensar que el resto de procesos serán más céleres y eficaces. Así, con la limitación del derecho a recurrir en el supuesto del artículo 644 del COIP, se estaría evitando una carga adicional al sistema judicial penal. Toda vez que el sistema de justicia penal no es un bien ilimitado, las medidas dirigidas a evitar su congestión se traducen en mayor tiempo y recursos para atender los casos más graves. Por lo tanto, la Corte concluye que **la medida es idónea** para alcanzar el fin propuesto.
33. En tercer lugar, se debe examinar la necesidad de la limitación. Para ello, hay que verificar que el fin constitucionalmente válido no pueda alcanzarse a través de una medida menos gravosa. En este sentido, si bien se podría argumentar que la limitación al derecho a recurrir no sería necesaria si se destinasen más recursos al sistema judicial penal o si se creasen más instancias de apelación, aquello desconocería que la asignación de recursos o la creación de más juzgados no garantizan, *per se*, la descongestión del sistema judicial penal. Además, dado que no es posible delimitar de manera precisa el impacto presupuestario que implicaría la creación de más juzgados -impacto que podría ser infinito-, tal medida no resulta plausible para esta Corte. Por estas razones, no puede ser considerada como una medida alternativa.
34. Mientras tanto, la limitación del derecho a recurrir en el supuesto contenido en el quinto inciso del artículo 644 del COIP, sí garantiza una menor carga para el sistema judicial penal de manera directa, en los términos referidos en los párrafos 30 y 32 *supra*. Procesalmente, no existe otra medida de menor gravedad que permita garantizar aquello. Por lo tanto, es claro para esta Corte que **la medida es necesaria para alcanzar el fin constitucional válido previamente señalado**.
35. Por último, hay que analizar la proporcionalidad en sentido estricto de la medida. Es decir, si existe un equilibrio entre la limitación de los derechos que genera la medida cuestionada frente a los beneficios que reporta, puesto que, de no serlo, la medida sería desproporcional.<sup>17</sup> En este sentido, a pesar de que los accionantes alegan que se

---

<sup>17</sup> *Ibid.* párr. 166.

estaría vulnerando el derecho a recurrir de manera injustificada, esta Corte encuentra que la limitación a este derecho, materializada en el quinto inciso del artículo 644 del COIP, sí es proporcional por las razones detalladas a continuación.

36. Primero, se debe recordar que, como se indicó en el párrafo 26 *supra*, la Corte ha señalado que la especial relevancia que adquiere el derecho a recurrir en materia penal se justifica en que, como resultado de un proceso penal, una persona podría terminar privada de su libertad. Sin embargo, esta relevancia no implica que el legislador tenga la obligación de prever recursos o mecanismos de impugnación en todos los procedimientos penales, incluyendo aquellos en los que, por sus características, resultarían innecesarios.
37. Contrario a ello, conforme lo indicado en los párrafos 27 y 31 *supra*, se ha reconocido que el derecho a recurrir no es absoluto, por lo que, es admisible que existan procesos en los que no se pueda ejercer dicho derecho y aquello no implique su vulneración.<sup>18</sup> Esta posibilidad no se excluye en materia penal, con la salvedad de que para aplicarla deberán considerarse la gravedad de la infracción y de la pena, así como el nivel de afectación que podría causar a la sociedad y las características del proceso.
38. En el caso de la norma impugnada, se evidencia que el legislador ha previsto una limitación al derecho a recurrir en materia penal únicamente cuando se trata de una sentencia condenatoria **no privativa de libertad** dictada dentro de un procedimiento expedito para contravenciones de tránsito. Como se expuso en el párrafo 29 *supra*, la justificación de dicha limitación se centra en que se trata de: i) contravenciones sin gravedad, ii) afectación menor a la sociedad, iii) penas no privativas de libertad y iv) procedimiento impugnatorio ágil, concentrado y simple. Además, se constata que el quinto inciso del artículo 644 del COIP sí garantiza el derecho a recurrir para los casos en los que la pena sea privativa de libertad.
39. En consideración de lo anterior, **se evidencia que la limitación al derecho a recurrir establecida por el legislador en el quinto inciso del artículo 644 del COIP es proporcional**, por cuanto dicha limitación únicamente se aplica en infracciones menores, cuya tramitación se realiza mediante un procedimiento expedito, en las cuales no se evidencia un daño grave a la sociedad y su pena no implica la privación de libertad, sino únicamente sanciones administrativas o pecuniarias.<sup>19</sup> Así, frente a la necesidad de descongestionar y dar mayor celeridad a la tramitación de causas en

---

<sup>18</sup> En la sentencia 61-12-IN/21, 10 de febrero de 2021, párr. 34, la Corte estableció que “esto ocurre, por ejemplo, en procesos de única instancia, lo cual no constituye, *per se*, una vulneración de derechos (...) el derecho a la doble instancia se relativiza, frente a la facultad de configuración del legislador [...] [no pudiendo ser las limitaciones impuestas] irrazonables, injustificadas o discriminatorias, por el contrario, deben responder a criterios mínimos que garanticen los derechos constitucionales”.

<sup>19</sup> Las contravenciones de tránsito en las que se establecen penas no privativas de libertad son las tipificadas en los artículos 387 al 392 del COIP, que van desde segunda hasta séptima clase.

el sistema de apelación penal, la limitación del derecho a recurrir en el caso analizado se enmarca dentro de la configuración legislativa. Por ello, para esta Corte resulta claro que, si bien la medida analizada implica la limitación de un derecho constitucional, esta es proporcional en los términos antes referidos, considerando su utilidad para un interés superior.

40. En definitiva, la Corte concluye que la limitación establecida se enmarca en los márgenes de configuración legislativa en materia penal. En consideración de los principios de legitimidad democrática e *in dubio pro legislatore*,<sup>20</sup> establecidos en el artículo 76 de la LOGJCC, el control de constitucionalidad no puede ni debe ignorar la deferencia que merece el órgano legislativo en la regulación procesal, lo que incluye los mecanismos de impugnación y sus limitaciones siempre que se justifiquen en parámetros proporcionales y razonables, como ocurre en el caso bajo análisis.
41. Por todo lo expuesto, en contestación al problema jurídico, esta Corte concluye que el quinto inciso del artículo 644 del COIP no contraviene el literal m del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución.

## 7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad **33-22-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>20</sup> CCE, sentencia 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 31.

**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 18 de abril de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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



3322IN-6a5e5



**Caso Nro. 33-22-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veinticinco de abril 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



Abg. Jaqueline Vargas Camacho  
**DIRECTORA (E)**

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

[www.registroficial.gob.ec](http://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.