

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

8-24-TI/24 En el Caso No. 8-24-TI Dictamínese que el “Tratado Constitutivo de la Comunidad de Policías de América” no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que, para su ratificación no se requiere de aprobación por parte de la Asamblea Nacional....	2
69-20-IN/24 En el Caso No. 69-20-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 69-20-IN	18
18-22-IS/24 En el Caso No. 18-22-IS Desestímese la acción por incumplimiento No. 18-22-AN.....	53
107-22-IS/24 En el Caso No. 107-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 107-22-IS.....	64
18-20-AN/24 En el Caso No. 18-20-AN Desestímese la acción por incumplimiento No. 18-20-AN.....	74
45-20-AN/24 En el Caso No. 45-20-AN Desestímese la acción por incumplimiento No. 45-20-AN	87



Dictamen 8-24-TI/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas

Quito, D.M., 27 de junio de 2024

CASO 8-24-TI

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

DICTAMEN 8-24-TI/24

Sobre la necesidad de aprobación legislativa del “Tratado Constitutivo de la Comunidad de Policías de América”

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el “Tratado Constitutivo de la Comunidad de Policías de América” no necesita de aprobación legislativa, en virtud de que no incurre en ninguno de los escenarios previstos en el artículo 419 de la Constitución de la República.

1. Antecedentes

1. El 9 de noviembre de 2023, en la ciudad de Brasilia, se suscribió el “Tratado Constitutivo de la Comunidad de Policías de América” (“**Tratado**”).¹
2. El 9 de mayo de 2024, mediante oficio MREMH-MREMH-2024-0677-OF, la ministra de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana solicitó a la secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República “se sirva someter a consideración del Presidente [...] el inicio del proceso de ratificación ejecutiva del ‘Tratado Constitutivo de la Comunidad de Policías de América’”.
3. El 10 de mayo de 2024, mediante oficio MREMH-MREMH-2024-0581-OF, el ministro Coordinador Diplomático ante la Presidencia de la República envió a la secretaria General Jurídica de la Presidencia copias certificadas del “Tratado Constitutivo de la Comunidad de Policías de América” y demás documentación habilitante.
4. El 23 de mayo de 2024, mediante oficio T.230-SGJ-24-0238, el presidente de la República remitió a la Corte Constitucional el texto del Tratado y solicitó a la Corte Constitucional que emita dictamen relativo a la necesidad o no de aprobación legislativa, previo a su ratificación.

¹ El Tratado fue suscrito por los siguientes Estados: República de Argentina, República Federativa de Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, República de Haití, República de Honduras, República de Panamá, República de Paraguay, República Dominicana, República de Surinam y República Oriental del Uruguay.

5. El 28 de mayo de 2024, se realizó el sorteo electrónico y le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 10 de junio de 2024.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el correspondiente dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa, de conformidad con los artículos 419 y 438 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 107 numeral 1 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Análisis constitucional

7. En este primer momento de control constitucional de los tratados internacionales, le corresponde a esta Corte determinar si para la ratificación del Tratado (manifestación del consentimiento) se requiere o no de aprobación legislativa. En tal virtud, el análisis se desarrollará a partir del siguiente problema jurídico:

¿La ratificación del “Tratado Constitutivo de la Comunidad de Policías de América” requiere de aprobación legislativa?

8. El artículo 419 de la Constitución de la República dispone:

La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

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

8. Comprometan el patrimonio natural y, en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.
9. Con el propósito de determinar si el Tratado requiere o no de aprobación de la Asamblea Nacional para su ratificación, esta Corte analizará los compromisos establecidos en él a fin de verificar si su contenido se refiere a alguna de las circunstancias previstas en el artículo citado.
10. El Tratado está compuesto de cuatro secciones. La primera de ellas se compone de 3 artículos en donde se establece el objeto de la creación de la Comunidad de Policías de América (“**AMERIPOL**”); se plantean definiciones sobre elementos fundamentales del Tratado;² y, se establece la misión y funciones de dicha comunidad. Sobre estas últimas, el texto del Tratado, determina que la misión de AMERIPOL es “viabilizar y reforzar la actuación articulada y recíproca de los [Cuerpos de Policía y Seguridad Pública de los Estados Miembros] y su cooperación mutua en la prevención, investigación y combate de los fenómenos criminales transnacionales, **de conformidad con sus respectivas legislaciones nacionales**” (énfasis añadido).
11. Sobre las funciones, el Tratado establece que AMERIPOL deberá “promover y fortalecer la cooperación policial internacional”. En esa línea, el artículo 3 del Tratado establece que la Misión de AMERIPOL es viabilizar y reforzar la actuación articulada y recíproca de los Cuerpos de Policía y Seguridad Pública (CPySP) de los Estados miembros y su cooperación mutua en la prevención, investigación y combate de los fenómenos criminales transnacionales, de conformidad con sus respectivas legislaciones internas. Para alcanzar este objetivo, las funciones del organismo deben estar orientadas a:
 - a) Recopilar, conservar, tratar, analizar e intercambiar información;
 - b) Coordinar y organizar acciones de **cooperación policial** internacional que lleven a cabo los [Cuerpos de Policía y Seguridad Pública de los Estados Miembros] de los Estados Parte;
 - c) Generar estadísticas criminales con el fin de evaluar las amenazas, elaborar análisis estratégicos y operativos e informes generales de situación;
 - d) Desarrollar, compartir y promover conocimientos especializados sobre métodos de prevención de la delincuencia, procedimientos de investigación y métodos técnicos y criminalísticos específicos de la región;

² En el Tratado se definen los siguientes términos: a) Cuerpos de Policía y Seguridad Pública de los Estados miembros (“**CPySP**”); b) Cooperación Policial Internacional; c) Unidad Nacional de AMERIPOL; d) Sistema de Información; y, e) Delito.

- e) Prestar asesoramiento técnico a los Estados Parte y a sus respectivas instituciones, cuando así lo soliciten;
 - f) Planear, realizar, coordinar, fomentar y divulgar acciones de capacitación, conforme se determine en el reglamento a dictarse al efecto;
 - g) Establecer acuerdos de cooperación con actores de la comunidad internacional que puedan contribuir a la Misión de AMERIPOL; y,
 - h) Posibilitar el desarrollo de investigaciones policiales coordinadas en materias objeto del presente Tratado a través de Equipos Conjuntos de Investigación (ECIs), de conformidad a las normas internas de los Estados Parte.
12. En la segunda sección se desarrolla la composición y estructura de AMERIPOL: (i) los Estados parte; (ii) la composición de sus órganos (Asamblea General,³ Presidencia⁴ y Secretaría Ejecutiva⁵); (iii) la necesidad de creación o designación y el funcionamiento de la Unidad Nacional AMERIPOL;⁶ (iv) La acreditación de oficiales ante la AMERIPOL;⁷ y, (v) la facultad de AMERIPOL de nombrar oficiales de enlace con terceros Estados u organismos internacionales.⁸
13. En la tercera sección se establecen disposiciones generales relativas a varias temáticas: (i) la participación de Estados observadores;⁹ (ii) la creación del sistema de información y protección de datos¹⁰ y el compromiso de elaborar un protocolo

³ El artículo 6 del Tratado, consagra la existencia de la Asamblea General como máxima instancia de definición de directrices, concertación y evaluación de los propósitos establecidos por AMERIPOL. Así mismo, establece la composición de este organismo, los períodos de sesiones y las funciones que tendrá a su cargo.

⁴ Según el artículo 7 la presidencia del Organismo se elige por un periodo de dos años. También establece que las principales funciones del presidente son presidir las reuniones de la Asamblea, dirigir el debate y mantener contacto con el Secretario Ejecutivo.

⁵ Según el artículo 8 la Secretaría Ejecutiva es el órgano administrativo de representación de AMERIPOL. Esta norma determina la forma de elección del Secretario y las funciones que este tiene dentro de la Organización.

⁶ Según el artículo 9 establece la obligación de los Estados parte de crear o asignar una Unidad Nacional (UNA) de AMERIPOL, además define el rol que tendrá, las obligaciones de los Estados para su conformación y funcionamiento y las actividades y funciones que tendrá a su cargo.

⁷ El artículo 10 establece la obligación de los Estados parte de acreditar personal y/o funcionarios de los Cuerpos de Policía y Seguridad Pública de los Estados (CPySP) para que actúen como oficiales ante la Secretaría Ejecutiva de AMERIPOL.

⁸ El artículo 11 faculta a la AMERIPOL, previa autorización de la Asamblea y la celebración de tratados, a designar oficiales de enlace con terceros Estados u organismos internacionales.

⁹ El artículo 12 establece que “AMERIPOL, previa aprobación de la Asamblea, podrá establecer y mantener relaciones de cooperación mediante acuerdos con terceros Estados y organizaciones internacionales, a quienes se les podrá otorgar la calidad de observadores”.

¹⁰ El artículo 13 se refiere a la creación de un Sistema de Información de AMERIPOL y mecanismos para garantizar la protección de datos. Para este efecto señala la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para implementar este sistema teniendo en cuenta cuatro elementos fundamentales: a. la protección de derechos humanos, principalmente la protección de datos personales, para lo cual se debe observar los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. b. La creación de un mecanismo de

adicional que desarrolle este punto; (iii) el presupuesto,¹¹ y el control de cuentas de la organización -a cargo de la Secretaría Ejecutiva-; (iv) la relación del Tratado con otros acuerdos,¹² (v) la solución de controversias;¹³ (v) el establecimiento de la sede del Organismo;¹⁴ (vi) el establecimiento de privilegios e inmunidades para los funcionarios de AMERIPOL.¹⁵ Así mismo establece las generalidades relativas al proceso de formación y vigencia del Tratado.¹⁶

14. Finalmente, la sección cuarta establece una disposición transitoria la cual estipula que en la primera sesión de la Asamblea General se suscribirá el acuerdo para fijar la sede del Organismo en la ciudad de Bogotá.
15. Ahora bien, después de analizar las disposiciones contenidas en el Tratado, esta Corte observa que el mismo no se refiere a materia territorial o de límites del Estado; no se establece una alianza política o militar; no compromete la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales; y, no compromete el patrimonio natural y, en especial el agua, la biodiversidad y el patrimonio genético del Ecuador.
16. Por otra parte, esta Corte observa que el Tratado no contiene un compromiso de expedir, modificar o derogar una ley pues como se desprende del párrafo 10 *supra*, la misión de AMERIPOL es viabilizar y reforzar la actuación articulada y recíproca de los CPySP y su cooperación mutua en la prevención, investigación y combate de los fenómenos criminales transnacionales, **de conformidad con sus respectivas legislaciones nacionales**. Aquella misión, según el Tratado se cumpliría, principalmente, al recopilar, conservar, tratar, analizar e intercambiar información entre los Estados con sujeción a la normativa nacional existente.

supervisión de este sistema. c. la consecución de altos estándares de seguridad de la información y d. la garantía de la legalidad y el cumplimiento de operaciones. Elementos que serán desarrollados en un protocolo adicional.

¹¹ El artículo 14 determina que todos los ingresos y gastos de AMERIPOL deben ser objeto de previsión para cada ejercicio presupuestario y dichos ingresos provendrán de cuotas obligatorias de cada Estado parte y contribuciones voluntarias previa aprobación de la Asamblea.

¹² El artículo 16 establece que el cumplimiento de las disposiciones del instrumento internacional no exime la obligación de los Estados Parte de cumplir con sus obligaciones internacionales vigentes.

¹³ El artículo 17 señala que cualquier controversia relacionada con la interpretación o aplicación del Tratado se solucionan a través de la negociación entre los Estados Parte.

¹⁴ Según el Tratado, la sede de AMERIPOL será en Bogotá, Colombia.

¹⁵ El artículo 19 dispone que “AMERIPOL y sus funcionarios gozarán, en el territorio de los Estados parte, de los privilegios e inmunidades que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones”.

¹⁶ Los artículos del 20 al 23 contienen las normas relativas al depositario del Tratado; la enmienda y denuncia; la firma, ratificación y adhesión del Tratado; así como las condiciones para su entrada en vigor.

17. Respecto a si el Tratado se refiere a derechos y garantías establecidas en la Constitución, esta Corte toma nota que el artículo 13 del Tratado determina que se creará un sistema de información que permita a AMERIPOL cumplir su misión y desempeñar sus funciones. En dicho artículo se establece que el sistema de información y protección de datos y sus límites se desarrollarán en un protocolo adicional y que dicho sistema tiene que garantizar un nivel de protección de datos adecuado, con sujeción a la normativa interna del Estado.
18. Sobre la protección de datos, el artículo 66 numeral 19 de la Constitución reconoce el derecho a la protección de datos de carácter personal y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales determina cómo es el tratamiento de dicha información. Sobre esta temática, la Corte Constitucional, en el dictamen 009-19-DTI-CC señaló que

el derecho a la protección de los datos personales implica que estos deben ser tratados de modo que se garantice un nivel adecuado de seguridad y confidencialidad, en particular impidiendo el acceso sin autorización a dichos datos o el uso no autorizado de los mismos y el equipo utilizado en el tratamiento, teniendo en cuenta el desarrollo técnico y la naturaleza de los datos personales que deben proteger.¹⁷
19. En este sentido, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que en caso de que exista duda sobre si el Tratado tiene la potencialidad de afectar de alguna forma el derecho a la protección de datos personales, el mismo requerirá de la aprobación legislativa. Ahora bien, en el presente caso, no existe tal duda pues como se indicó en el párrafo 17 *supra*, el sistema de información y protección de datos personales se desarrollará en un protocolo adicional, mismo que deberá ser analizado por la Corte Constitucional una vez este sea suscrito por el Estado. Por otra parte, el tratamiento de los datos personales, según el mismo Tratado, se hará en sujeción a la normativa interna del Estado. Por lo tanto, se descarta que el Tratado requiera de aprobación legislativa por no referirse a derechos y garantías establecidas en la Constitución.
20. Ahora bien, esta Corte no observa que el Tratado atribuya competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional. Al respecto se observa que el artículo 158 de la Constitución establece que la Policía Nacional tiene como función principal “[l]a protección interna y el mantenimiento del orden público”. Por otra parte, el artículo 163 de la Constitución dispone que la misión de la Policía Nacional es “atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional”.
21. Aquella función y misión no se le estaría atribuyendo a AMERIPOL pues dicha organización tiene como objetivo principal la cooperación entre los distintos cuerpos

¹⁷ CCE, dictamen 009-19-DTI-CC, caso 13-18-TI, 7 de marzo de 2019, párr. 15.

de policía y seguridad de los Estados parte que viabiliza y fortalece la función de la Policía Nacional de prevención e investigación del crimen transnacional.

22. Particularmente, esta Corte observa que una de las funciones de AMERIPOL es “[p]osibilitar el desarrollo de investigaciones policiales coordinadas [...] a través de Equipos Conjuntos de Investigación (“ECIs”), de conformidad a las normas internas de los Estados Parte”. Aquello no corresponde a atribuir competencias propias de la Policía Nacional a AMERIPOL pues el trabajo que se realicen por los ECIs sería netamente de cooperación. Es decir, no se delegaría la competencia propia de la Policía Nacional
23. En virtud de lo analizado, esta Corte observa que el objetivo central de la AMERIPOL es la cooperación entre Estados de las Américas. Cooperación que se realiza a través del intercambio de información, de buenas prácticas y directrices generadas por los Estados parte para alcanzar el fin y misión de la organización. En esa medida, no se estaría atribuyendo competencias propias de la Policía Nacional a AMERIPOL.
24. Adicionalmente, esta Corte no observa que el Tratado comprometa al país en acuerdos de integración y de comercio. Al respecto, el artículo 276 de la Constitución determina que uno de los objetivos del régimen de desarrollo es “[g]arantizar la soberanía nacional, **promover la integración latinoamericana** e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial”. De igual manera, el artículo 423 de la Constitución, referente a la integración latinoamericana determina como un compromiso del Estado:
 - 1) Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado [...]
 - 7) Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional
25. Con base en lo antes mencionado, se observa que la “integración” a la que hace referencia la Constitución es de tipo económica y social, más no relacionada con un ámbito de seguridad como lo hace el Tratado *in examine*. De esta forma, se descarta que el Tratado analizado requiera una aprobación legislativa dado que no compromete al país en acuerdos de integración y comercio.
26. Por tanto, de la verificación del contenido del Tratado se observa que este no se refiere a ninguno de los escenarios dispuestos en el artículo 419 de la Constitución.

4. Dictamen

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

1. **Dictaminar** que el “Tratado Constitutivo de la Comunidad de Policías de América” no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que, para su ratificación no se requiere de aprobación por parte de la Asamblea Nacional.
2. **Ordenar** que el “Tratado Constitutivo de la Comunidad de Policías de América” se devuelva a la Presidencia de la República para que continúe con el trámite correspondiente de conformidad con el artículo 82 numeral 1 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de junio 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
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

DICTAMEN 8-24-TI/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del dictamen de mayoría 8-24-TI/24 por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. El 9 de noviembre de 2023, se suscribió el “Tratado Constitutivo de la Comunidad de Policías de América” (“**Tratado**”). El objetivo principal del Tratado es “viabilizar y reforzar la actuación articulada y recíproca de los Cuerpos de Policía y Seguridad de los Estados Parte, por medio de la cooperación mutua en la **prevención, investigación y combate de los fenómenos criminales transnacionales**” [énfasis añadido].¹ El 23 de mayo de 2024, el presidente constitucional de la República del Ecuador, remitió el Tratado para conocimiento de esta Corte Constitucional y solicitó la emisión del dictamen de necesidad de aprobación legislativa, de conformidad con los artículos 419 y 438.1 de la Constitución.
3. En el dictamen de mayoría, esta Corte resolvió dictaminar que el Tratado no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución y, por lo tanto, no requiere de aprobación legislativa previo a su ratificación por el jefe de Estado.
4. Al contrario del voto de mayoría, considero que el Tratado analizado, sí se encuentra inmerso en las causales previstas en el artículo 419 de la Constitución. En específico, considero que el contenido del Tratado incurre en las causales 7, 4, y 3, por atribuir parcialmente competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional; además, por referirse a derechos y garantías; y porque dicho instrumento implica el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
5. A mi parecer, el contenido del Tratado incurre en la **causal 7**, ya que prevé la creación de un organismo internacional con una estructura orgánica permanente (AMERIPOL), conformada por una Asamblea General, una Presidencia y una Secretaría Ejecutiva, conforme el artículo 5 de este instrumento. Del contenido del Tratado, se advierte que este organismo puede tomar decisiones autónomas como, por ejemplo: “posibilitar el desarrollo de **investigaciones policiales** en materias objeto del presente Tratado a través de Equipos Conjuntos de Investigación, de conformidad a las normas internas de los Estados Parte”.² [énfasis añadido]

¹ Artículo 3 del Tratado.

² Artículo 3, literal h del Tratado.

6. Sobre la competencia respecto de las investigaciones policiales, es preciso considerar que el artículo 158 de la Constitución, sobre las funciones de la Policía Nacional, establece que “la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”. En lo particular, el artículo 61.11 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público establece que la prevención e investigación del crimen transnacional es responsabilidad únicamente de la Policía Nacional.
7. Al respecto, el voto de mayoría en el párrafo 22 se pronunció sobre esta cuestión considerando que: “[a]quello no corresponde a atribuir competencias propias de la Policía Nacional a AMERIPOL pues el trabajo que se realicen por los ECIs sería netamente de cooperación. Es decir, no se delegaría la competencia **propia** de la Policía Nacional”. A mi parecer, esta atribución establecida en el Tratado no se limita únicamente a la cooperación, sino que, al establecer la posibilidad de desarrollar investigaciones policiales en crímenes transnacionales, se afecta parcialmente una competencia **propia** de la Policía Nacional, pues eventualmente AMERIPOL puede intervenir en el desarrollo de investigaciones sobre crímenes transnacionales. En consecuencia, se incurre en la causal prevista en el numeral 7 del artículo 419 de la Constitucional.
8. Así también, considero que el contenido del Tratado se subsume en la **causal 4**, debido a que eventualmente podría afectar al derecho a la protección de datos de carácter personal (art. 66.19. CRE).
9. De este modo, el artículo 13 del Tratado prescribe la necesidad de establecer un sistema de información que le permita cumplir con su función y misión. De manera de que, los Estados Parte se obligan a transmitir e intercambiar información. Sobre este tipo de información, el Tratado establece que esta cuestión será desarrollada en un protocolo adicional.
10. Al respecto, el voto de mayoría consideró que “no existe duda” de que el contenido del Tratado pueda afectar de alguna forma al derecho a la protección de datos personales. Sin embargo, estimo que sí podría existir una potencial afectación a derechos constitucionales. Pese a que la información que debe ser entregada no se encuentra establecida expresamente, se puede deducir que, por la temática del Tratado: “investigación y prevención del crimen transnacional”, el tipo de información que debe ser intercambiada puede trastocar derechos de terceros que se encuentren inmersos en este tipo de crímenes, incluso información que pueda comprometer las investigaciones del Estado en esta materia.

11. En el mismo sentido, si bien el Tratado establece que dicho sistema considerará la protección adecuada de los derechos humanos, subsiste la duda respecto a si esas medidas son suficientes para no afectar de ninguna manera el derecho a la protección de datos personales (art. 66.19. CRE). En consecuencia, ante la duda sobre la afectación de derechos constitucionales, debería existir un control parlamentario, previo a la ratificación de dicho Tratado.
12. Finalmente, considero que, con la implementación del sistema de información, el Tratado exige el compromiso de aprobar, modificar o derogar una ley, que permita el cumplimiento de la misión y función de AMERIPOL, lo que afectaría también a la causal 3 del artículo 419 de la Constitución.
13. En ese sentido, el Tratado -en el artículo 13- establece que los Estados Parte “adoptarán, de conformidad con su ordenamiento vigente y obligaciones internacionales vigentes, las normas que permitan la implementación de un sistema de información, así como garantizarán un nivel de protección adecuado”.
14. Sobre esta cuestión, el voto de mayoría, en su párrafo 17, manifestó que no existe la necesidad de expedir una norma debido a que el tratamiento de la información se lo realizaría bajo la Ley de Protección de Datos. Sin embargo, se debió considerar que el tipo de información que el estado está obligado a entregar versa sobre crímenes internacionales, cuya confidencialidad es mucho más alta que en otras materias, y cuya regulación no se encuentra expresamente en dicha ley. De manera que, se colige que el Estado Ecuatoriano -al ser un Estado Parte- se comprometería a adoptar la normativa necesaria que permita la implementación de este sistema de información, pues actualmente no existe una norma que abarque el sistema de información necesario para el cumplimiento de la misión de AMERIPOL. Además, se debe tomar en cuenta que la regulación de derecho tiene reserva de ley orgánica (art. 133.2 CRE).
15. Por todo lo expuesto, considero que este Tratado requería un control más estricto por parte de este Organismo y debía ser sometido al control parlamentario respectivo, previo a su ratificación, al incurrir en las causales previstas en los numerales 7, 4 y 3 del artículo 419 de la Constitución.

RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ
Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.07.12
10:22:10 -05'00'
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 8-24-TI, fue presentado en Secretaría General el 05 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 16:22; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

DICTAMEN 8-24-TI/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, en sesión del Pleno del día 27 de junio de 2024, el dictamen 8-24-TI/24, en el que se resolvió que el Tratado Constitutivo de la Comunidad de Policías de América (“**tratado**”) no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que, para su ratificación no se requiere de aprobación por parte de la Asamblea Nacional.
2. En lo referente a que el tratado no requiere de aprobación legislativa discrepo con el criterio de mayoría, y al amparo del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo respetuosamente el siguiente voto salvado.

2. Análisis Constitucional

3. En el presente voto sostendré que el Tratado sí requiere de aprobación legislativa, al considerar que en dicho instrumento se establece la creación de una Comunidad de Policía para las Américas, (“**AMERIPOL**”). Dicha “Comunidad” tiene entre sus funciones “promover y fortalecer la cooperación policial internacional”, para la prevención, investigación y combate de los fenómenos criminales transnacionales, lo cual se relaciona con la misión constitucional de la policía nacional consagrada en el artículo 158 de la CRE e incurre en el artículo 419 numeral 7 de la CRE.
4. El Tratado, en su artículo 1, establece a la AMERIPOL como un organismo de cooperación policial internacional como un mecanismo efectivo y permanente para viabilizar y reforzar la actuación articulada y recíproca de los Cuerpos de Policía y Seguridad de los Estados Parte, por medio de la cooperación mutua en la prevención, investigación y combate de los de fenómenos criminales transnacionales.
5. Además, en el artículo 3 del Tratado se contempla entre las principales funciones de AMERIPOL, viabilizar y reforzar la actuación articulada y recíproca de los Cuerpos de Policía y Seguridad Pública de los Estados Miembros, promover y fortalecer la cooperación policial internacional, recopilar, conservar, tratar, analizar e intercambiar información, coordinar y organizar acciones de cooperación policial internacional,

generar estadísticas criminales con el fin de evaluar las amenazas, elaborar análisis estratégicos y operativos e informes generales de situación, desarrollar, compartir y promover conocimientos especializados sobre métodos de prevención de la delincuencia, procedimientos de investigación y métodos técnicos y criminalísticos específicos de la región, prestar asesoramiento técnico a los Estados Parte y a sus respectivas instituciones, planear, realizar, coordinar, fomentar y divulgar acciones de capacitación, establecer acuerdos de cooperación con actores de la comunidad internacional, posibilitar el desarrollo de investigaciones policiales coordinadas. De lo expuesto anteriormente se desprende que a través del tratado se atribuye a la AMERIPOL competencias que son propias de la Policía Nacional, lo que reitera mi posición de disponer que este instrumento internacional cuente con aprobación legislativa.

6. Por otro lado, en el Tratado, en su artículo 5, contempla la conformación de varios órganos tales como la Asamblea General, la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva, Unidad Nacional AMPERIPOL, Oficiales Acreditados y Oficiales de Enlace de AMERIPOL, es decir se prevé la creación de una estructura orgánica compleja y multidisciplinaria a fin de contar con todos los medios para cumplir con todas las funciones contempladas. Y, para que dicha estructura pueda ser completamente instaurada en el país es necesario que se reformen varios cuerpos legales nacionales, y se cuente con legislación especial que viabilice la ejecución del tratado, lo que incurre en el numeral 419.3 de la CRE y dispone que dicho instrumento sea ratificado por la Asamblea Nacional.
7. Finalmente, frente a la importancia y trascendencia del tratado, el control constitucional y político dotan de mejores condiciones de legitimidad al tratado, así como a los posibles acuerdos internacionales que se desprendan del mismo, dentro de la lucha en contra de la delincuencia transnacional. Por ello, considero que la aprobación legislativa habría otorgado mayor legitimidad a este instrumento.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 8-24-TI, fue presentado en Secretaría General el 10 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 10:19; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

824TI-6f213

**Caso Nro. 8-24-TI**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves once de julio de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz; y, el día viernes doce de julio de dos mil veinticuatro el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, 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 69-20-IN/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

CASO 69-20-IN

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

SENTENCIA 69-20-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra de los Decretos Ejecutivos 1007 y 1028 que disponen y regulan la fusión entre Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua. Esta Magistratura desestima la demanda al considerar que los decretos ejecutivos no son inconstitucionales, por cuanto i) su emisión no excede las atribuciones de la o el Presidente de la República previstas en el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE; ii) no se requiere la realización de consulta previa, prelegislativa y ambiental para su expedición, y iii) los decretos ejecutivos impugnados no contravienen el artículo 318 de la CRE, en cuanto a la existencia de una autoridad única del agua.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de julio de 2020, los señores Luis Antonio Gaybor Secaira, Hugo Alexander Zapatta Carpio, Manuel Mesías Ugsiña Veloz, José Tito Ibarra Pozo, Ramón Espinel Martínez, Luis Antonio Ureta Farías, Rosa Cecilia Alvarado Ortega, Hugo Néstor Villegas Vayas, Mario José Moncada Tinoco, María Rosa del Carmen Casamen Quinga, José Ricardo Suárez Cachipuendo, Edith Cecilia Mayalita Guamán, María Amparo Gilces Reyna, Juan Montaña Pinto, e Hilda Marisela Arciniega Torres (**“los accionantes”**), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo en contra del Decreto Ejecutivo 1007 de 4 de marzo de 2020, en el cual se fusiona el Ministerio de Ambiente y la Secretaría del Agua; y, el Decreto Ejecutivo 1028 de 1 de mayo de 2020, mediante el cual se modifican y se amplían los plazos del proceso de fusión (**“decretos impugnados”** o **“normas impugnadas”**).
2. El 20 de julio de 2020, la competencia de la causa se radicó por sorteo en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. La acción fue signada con el número 69-20-IN.
3. El 30 de julio de 2020, la Sala de Admisión decidió admitir a trámite la demanda de inconstitucionalidad y negó la solicitud de suspensión provisional de las normas

impugnadas.¹ Además, el Tribunal de Admisión dispuso que la Presidencia de la República remitiera a este Organismo el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a los decretos impugnados; así también, se ordenó notificar a la Procuraduría General del Estado y al entonces Ministerio del Ambiente, a fin de que expongan su posición respecto a la acción de inconstitucionalidad presentada.

4. El 21 de febrero de 2024, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza ponente avocó conocimiento de la acción pública de inconstitucionalidad y dispuso remitir para conocimiento de la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional, la Procuraduría General del Estado y el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (“**Ministerio**” o “**MAATE**”), el contenido de la demanda para que, de considerarlo necesario, presenten sus argumentos en el término de diez días. Lo requerido por la jueza ponente fue atendido a través de escritos presentados el 6 de marzo de 2024 por parte del MAATE y la Presidencia de la República.

2. Competencia

5. De conformidad con lo prescrito en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia a lo prescrito en los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad.

3. Normas impugnadas

6. Los accionantes señalan como normas impugnadas: **i)** Decreto Ejecutivo 1007 de 4 de marzo de 2020, en el cual se fusiona el Ministerio de Ambiente y la Secretaría del Agua; y, **ii)** Decreto Ejecutivo 1028 de 1 de mayo de 2020, mediante el cual se modifican y se amplían los plazos para el proceso de fusión.
7. El Decreto Ejecutivo 1007, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 194 de 30 de abril de 2020, dispone:

Artículo 1.- Fusiónesse el Ministerio del Ambiente y Secretaría del Agua en una sola entidad denominada “Ministerio del Ambiente y Agua”.

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo integrado por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

Artículo 2.- Una vez concluido el proceso de fusión, todas las competencias, atribuciones, fusiones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente que le correspondían al Ministerio del Ambiente y a la Secretaría del Agua, serán asumidas por el nuevo Ministerio del Ambiente y Agua.

Artículo 3.- Una vez concluido el proceso de fusión, adscribase al Ministerio del Ambiente y Agua las siguientes entidades: la Agencia de Regulación y Control del Agua; la Agencia de Regulación y Control de la Bioseguridad y Cuarentena para Galápagos; el Instituto Nacional de Biodiversidad; y el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología – INAMHI.

Artículo 4.- Desígnese como Ministro del Ambiente y encargado de la Secretaría del Agua al señor Juan De Howitt Holguín, quien una vez concluido el proceso de fusión dispuesto en el presente Decreto ejercerá la titularidad del Ministerio del Ambiente y Agua.

Se agradece por los servicios prestados a los actuales titulares del Ministerio del Ambiente y de la Secretaría del Agua.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Una vez concluido el proceso de fusión, en la ley y demás normativa vigente en donde se haga referencia al “Ministerio del Ambiente”, a la “Autoridad Única del Agua” o la “Secretaría del Agua” léase como “Ministerio del Ambiente y Agua”.

SEGUNDA.- Los derechos y obligaciones, constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos, nacionales o internacionales, que le corresponden al Ministerio del Ambiente y a la Secretaría del Agua, serán asumidos por el Ministerio del Ambiente y Agua.

TERCERA.- Las partidas presupuestarias y todos los bienes muebles e inmuebles, activos y pasivos, que le corresponden al Ministerio del Ambiente y a la Secretaría del Agua, pasarán a formar parte del patrimonio institucional del Ministerio del Ambiente y Agua.

CUARTA.- El titular del Ministerio del Ambiente y de la Secretaría del Agua, deberá realizar todas las gestiones y acciones administrativas, judiciales y extrajudiciales necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto Ejecutivo.

QUINTA.- El proceso de fusión y transformación institucional determinado en el presente Decreto se enmarca dentro del plan de optimización del Estado, dispuesto por el Presidente de la República y no podrá generar impacto en el presupuesto del Estado, por lo que no requiere de informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- El proceso de fusión del Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua en un solo ministerio, deberá culminar en un plazo no mayor a sesenta (60) días, contados a partir de la fecha de suscripción del presente Decreto Ejecutivo.

El Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua mantendrá su personalidad y personería jurídica, exclusivamente mientras transcurra el plazo establecido en el inciso anterior. Vencido este plazo el Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua quedan extinguidos de pleno derecho.

SEGUNDA.- El Ministerio del Ambiente y Secretaría del Agua garantizarán durante el proceso de fusión, en el ámbito de sus competencias, la continuidad de los procesos precontractuales, contractuales y administrativos, judiciales y extra judiciales; así como, de los distintos servicios, programas, proyectos y procesos ya iniciados, hasta su formal transferencia al Ministerio del Ambiente y Agua.

TERCERA.- Los servidores públicos que se encuentran prestando sus servicios con nombramiento, contrato o bajo cualquier modalidad en el Ministerio del Ambiente y en la Secretaría del Agua pasarán a formar parte de la nómina del Ministerio del Ambiente y Agua, en función de las necesidades e intereses institucionales.

Para tal efecto, en el plazo de noventa (90) días, contados a partir de la expedición de este Decreto, el Ministerio de Trabajo junto con el nuevo titular del Ministerio del Ambiente y Agua, realizarán un proceso de evaluación, selección y racionalización del talento humano de apoyo de las entidades previstas en este Decreto Ejecutivo; por lo que, de ser conveniente, suprimirá los puestos innecesarios, de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento de aplicación, el Código de Trabajo, las normas de optimización y austeridad del gasto público, y demás normativa vigente.

CUARTA.- En el plazo máximo de noventa (90) días, contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, la máxima autoridad del Ministerio del Ambiente y Agua deberá remitir a la Secretaría General de la Presidencia una propuesta de reorganización de la institucionalidad de su sector de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y austeridad.

DISPOSICIONES REFORMATORIAS Y DEROGATORIAS

PRIMERA.- Una vez concluido el proceso de fusión dispuesto en el presente Decreto Ejecutivo, refórmese en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 2428 en el Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002, lo siguiente:

En el artículo innumerado primero a continuación del artículo 16 suprimase el numeral 10.

En el artículo 16 sustitúyase la letra o) por la siguiente “o) Ministerio del Ambiente y Agua;”.

SEGUNDA.- Deróguese el Decreto Ejecutivo No. 920 de 31 de octubre de 2019, y cualquier disposición de igual o menor jerarquía contraria a lo establecido en el presente Decreto Ejecutivo.

DISPOSICIÓN FINAL

De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo encárguese al Ministerio del Ambiente, a la Secretaría del Agua en coordinación con la Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”, el Ministerio del Trabajo, el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público- Inmobiliar; y, el Ministerio de Economía y Finanzas.

El presente Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

8. El Decreto Ejecutivo 1028, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 208 de 21 de mayo 2020, establece:

Art. 1.- Realizar las siguientes reformas en el Decreto Ejecutivo No. 1007 de 04 de marzo de 2020:

- a) En la Disposición Transitoria Primera, que establece el plazo para culminar el proceso de fusión, sustitúyase la expresión: *"sesenta (60) días"*, por la siguiente, *"noventa (90) días"*
- b) En la Disposición Transitoria Tercera, que establece el plazo para realizar el proceso de evaluación, selección y racionalización del talento humano, sustitúyase la expresión *"noventa (90) días"*, por la siguiente: *"ciento veinte (120) días"*
- c) En la Disposición Transitoria Cuarta, que establece el plazo para que se remita a la Secretaría General de la Presidencia una propuesta de reorganización institucional de su sector, sustitúyase la expresión *"noventa (90) días"*, por la siguiente: *"ciento veinte (120) días"*.

DISPOSICIÓN FINAL

De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo encárguese al Ministerio del Ambiente y a la Secretaría del Agua, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, la Secretaría Técnica "Planifica Ecuador", el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público- Inmobiliar- y el Ministerio de Economía y Finanzas.

El presente Decreto Ejecutivo entrara en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

4. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad

9. Los accionantes plantean la presente acción pública de inconstitucionalidad en contra de los Decretos Ejecutivos 1007 y 1028, señalan estar vinculados a la problemática del agua y ser integrantes del Foro Nacional de los Recursos Hídricos.²
10. Manifiestan que los decretos ejecutivos impugnados son inconstitucionales por la forma y por el fondo, en cuanto infringen los artículos 3 numeral 1, 11 numeral 9, 12, 57 numerales 7 y 17, 58, 59, 66 numeral 2, 82, 95, 147, 226, 278 numeral 1, 313, 314, 318, 396, 398, 411, 412 y 424 de la CRE. Así también, en la parte inicial de la demanda, manifiestan que las normas impugnadas atentan contra normas de instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad; refiriéndose expresamente a los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Observación General 15 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Sobre la inconstitucionalidad por la forma:

11. Alegan que los decretos impugnados desconocen el principio de paralelismo de las formas, para lo cual señalan:
- 11.1. Que dicho principio implica que cuando una norma jurídica vigente debe ser modificada o derogada, esta modificación debe realizarse a través del mismo órgano que la expidió y utilizando el mismo procedimiento. Señalan que, respecto de la Constitución, este principio se materializa a través del procedimiento de reforma constitucional establecido en los artículos 441, 442 y 444 de la CRE.
- 11.2. Los accionantes manifiestan que los decretos ejecutivos impugnados eliminan el candado constitucional que protege a la autoridad única del agua; en este sentido, argumentan que se trata de un cambio sustancial en las reglas que establecen el rol de un organismo constitucional.
- 11.3. Señalan que este tipo de reformas para ser constitucionales deben seguir el procedimiento de la reforma parcial definido por el artículo 442 de la CRE.

² Según se refiere en la demanda, el Foro de los Recursos Hídricos constituido en el año 2001 se encuentra conformado por organizaciones de regantes y de usuarios de los sistemas de agua potable; así también por organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes, montubias y comunitarias; así como por ONG, ecologistas y académicos vinculados a la defensa del agua.

12. Los accionantes sostienen que las normas impugnadas sobrepasan las atribuciones constitucionales del presidente de la República, establecidas en el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE y configuran un caso de desviación de poder.

12.1. Indican que el objetivo del constituyente cuando determinó la existencia de una autoridad única del agua encargada de la planificación, gestión y control de la política pública del agua, era garantizar el contenido esencial del derecho al agua y asegurar la eficiencia, eficacia, la calidad y la especialidad en la definición de políticas públicas respecto a la gestión de servicios públicos que utilizan este recurso.

12.2. Sostienen que, en las normas impugnadas se extingue la Secretaría del Agua y se la fusiona con el Ministerio de Ambiente, con la finalidad de cumplir compromisos de austeridad asumidos con el FMI; dichos objetivos según los accionantes, difieren a los establecidos por el constituyente respecto a la protección y garantía específica del derecho al agua. Por ello, alegan que la extinción de la Secretaría del Agua se debía realizar por reforma constitucional, pues consideran que con su fusión se elimina la autoridad única del agua establecida en el artículo 318 de la Constitución.

12.3. Los accionantes alegan que los decretos ejecutivos impugnados constituyen un caso de desviación y abuso del poder, por lo tanto, son inconstitucionales. Así, señalan que el presidente de la República excede sus atribuciones, ya que al suprimir la Secretaría del Agua no solamente elimina una cartera ministerial para optimizar los recursos del Estado, sino que impide o pone en riesgo, el objetivo constitucional de garantizar la especialidad en la regulación, gestión y control del ambiente y del agua.

Sobre la inconstitucionalidad por el fondo:

13. Los accionantes alegan que los decretos impugnados desconocen el principio de supremacía de la Constitución y su carácter normativo, bajos los siguientes argumentos:

13.1. Sostienen que por mandato constitucional se configuró una institucionalidad diferenciada y especializada para el manejo del agua y para la protección del medio ambiente, por lo cual, a su criterio, no es posible cambiar el modelo de gestión del agua, sin afectar gravemente el carácter normativo de la Constitución.

13.2. Indican que la fusión del Ministerio del Ambiente con la Secretaría del Agua, socava la independencia técnica, operativa, administrativa y financiera de la autoridad única del agua e impide cumplir con los mandatos constitucionales atribuidos.

14. Argumentan que las normas impugnadas vulneran por omisión la protección que el Estado debe otorgar a la “Constitución verde o ecológica”; en este sentido manifiestan:

14.1. Que la CRE contiene principios, derechos fundamentales y obligaciones a cargo del Estado que configuran lo que doctrina ha denominado como “Constitución verde o ecológica”; según la cual, la defensa de la naturaleza y el ambiente sano representa un objetivo prioritario dentro de la actual estructura del Estado constitucional.

14.2. Indican que los decretos impugnados atacan dos de los elementos del Estado constitucional, a saber: el principio del interés superior en la protección del ambiente y la necesaria priorización sobre cualquier otra asignación al gasto público social para la solución de necesidades insatisfechas de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. En esta línea, sostienen que se configura una vulneración grave del componente ambiental del Estado constitucional ecuatoriano, esto es, la llamada Constitución verde.

15. Se alega que las normas impugnadas vulneran el principio de progresividad y no regresividad de los derechos.

15.1. Argumentan que los principios en cuestión resultan aplicables también a las garantías normativas y de políticas públicas.

15.2. Alegan que las normas impugnadas implican una limitación y regresión del ámbito de protección del derecho al agua, el mismo que fue configurado por el constituyente a través de la garantía institucional implícita en la creación de la autoridad única del agua.

15.3. Así también, manifiestan que se configura una limitación y restricción de la garantía institucional que implica contar con una autoridad única del agua independiente, autónoma y especializada; y, que los decretos impugnados ponen en serio riesgo la existencia y la capacidad real de esta autoridad para cumplir con su misión constitucional.

15.4. Indican que la fusión de las dos secretarías de Estado contradice en la práctica claras reglas constitucionales que impiden la restricción o regresión de los derechos, incluyendo el derecho al trabajo de algunos servidores públicos que van a ser liquidados como resultado de la fusión.

16. Los accionantes alegan que se produce una sustitución o mutación constitucional prohibida que vacía de contenido al artículo 318 de la CRE,³ para lo cual señalan:

16.1. Que la fusión decretada implica un debilitamiento profundo y una virtual eliminación de la institucionalidad necesaria para que la autoridad única del agua cumpla con su misión, ya que debilita la capacidad rectora del Estado en materia de recursos hídricos.

16.2. A pesar de que los decretos impugnados no modifican el tenor literal de ninguna disposición constitucional, alegan que estos representan una mutación constitucional prohibida, en cuanto alteran el sentido y el alcance de toda la institucionalidad del agua y de las políticas públicas destinadas a garantizar el derecho al acceso prioritario al agua.

17. Así también, argumentan que la austeridad fiscal que se busca a través de la fusión demandada, contradice el mandato constitucional que determina que el agua es un patrimonio de carácter estratégico y un bien manejado a través de un monopolio público y comunitario.

17.1. Alegan que, de acuerdo a los artículos 313 y 314 de la CRE, el agua es un recurso vital que hace parte de los sectores estratégicos de la economía nacional y que le corresponde al Estado garantizar y asegurar la calidad, accesibilidad y universalidad del servicio.

17.2. Por ello, sostienen que la política pública de austeridad fiscal y la orden de disminuir el tamaño del Estado, de la cual son reflejo los decretos impugnados, convierten a las normas constitucionales antes referidas, en postulados declarativos y retóricos.

17.3. Indican que para materializar dichos mandatos constitucionales se requiere contar con una institucionalidad competente y democrática. Por ello, manifiestan que se

³ Art. 318.- El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.[...]

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.

debe garantizar la preservación de una autoridad única y autónoma del agua, que pueda desarrollar su misión institucional y gestionar adecuadamente las distintas dimensiones del derecho al agua, así como planificar la gestión descentralizada de los servicios públicos de riego, drenaje, agua potable y saneamiento.

- 18.** Los accionantes manifiestan que se vulneran los derechos a la consulta ambiental que tienen las comunidades y a la consulta previa que tienen los pueblos indígenas en relación con la gestión y el manejo del agua, con base en lo siguiente:

18.1. Alegan que los decretos impugnados afectan a organizaciones que gestionan colectivamente el agua, así como también a las comunidades, pueblos y nacionalidades que tienen su territorio en los páramos y en las zonas de mayor producción de agua del país. Por lo tanto, sostienen que de acuerdo a lo previsto en el artículo 57 numerales 7 y 17 de la CRE, debían ser consultados antes de tomar la decisión sobre la fusión de las autoridades únicas de ambiente y agua.

18.2. Agregan que el artículo 398 de la CRE establece que toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada con la comunidad. En este sentido, aducen que la expedición de las normas impugnadas afecta la institucionalidad ambiental y la del agua, como también perturba la vida cotidiana de campesinos y usuarios de los sistemas de riego y agua potable; por lo que, las comunidades debían haber sido consultadas.

18.3. Así, indican que los decretos ejecutivos impugnados vulneran los derechos a la consulta previa y a la consulta ambiental.

- 19.** Finalmente, argumentan que se transgrede el principio de precaución establecido en el artículo 396 de la CRE, por cuanto los decretos ejecutivos impugnados fueron emitidos sin la existencia de estudios técnicos sobre sus efectos en la gestión del agua.

19.1. Alegan que el principio de precaución, recogido en la parte final del primer inciso del artículo 396 de la CRE, opera ante la falta de conocimientos científicos o certidumbre sobre los efectos de una norma, medida o actividad con potenciales efectos en el medio ambiente. Según señalan los accionantes, este principio manda a que no se autorice la expedición de una norma, política o actividad, ni se proceda a otorgar un permiso administrativo hasta que no se tenga una caracterización e identificación precisa de los riesgos, así como un análisis de los costos y beneficios de la medida.

19.2. Con base en lo indicado, arguyen que los decretos ejecutivos impugnados fueron expedidos sin que haya existido un proceso previo de carácter técnico o científico que valore los riesgos y los efectos positivos y negativos para la gestión especializada del agua y los recursos hídricos. Por lo que, alegan que al emitirse las normas impugnadas se transgredió el principio de precaución que rige en material ambiental y requieren la suspensión provisional de los decretos impugnados.

- 20.** Los accionantes a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad solicitan: i) se declare la inconstitucionalidad por la forma y el fondo de las normas impugnadas; ii) se declare la inconstitucionalidad por el fondo de cualquier acto, resolución o medida presente o futura que tenga como finalidad ejecutar materialmente la fusión del Ministerio de Ambiente con la Secretaría del Agua; iii) se ordene a las autoridades públicas involucradas la realización de la consulta previa en relación con cualquier modificación presente o futura a la institucionalidad del agua y a la existencia de la autoridad única del agua; y, iv) se determinen medidas que permitan articular soluciones estructurales ante la grave crisis que atraviesa la institucionalidad del agua.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

- 21.** La Presidencia de la República (“**Presidencia**”) presentó su informe en relación a los decretos ejecutivos impugnados a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad. En dicho informe, la Presidencia sostiene que la emisión de las normas impugnadas se fundamenta en lo previsto en los artículos 141; 147, numerales 3, 5, 6 y 9; 227 y 318 de la CRE.
- 22.** Indica que los accionantes confunden una institución pública -la Secretaría del Agua- con un derecho -el derecho al agua- y su ejercicio. En esa línea, manifiestan que el objeto de los decretos impugnados es la fusión de dos instituciones públicas y no la regulación de los derechos al agua ni al ambiente; sin embargo, señalan que en la demanda se evocan todas las normas constitucionales relativas al ejercicio de los derechos antes mencionados. Manifiesta que la institucionalidad es un elemento para el ejercicio de los derechos que puede variar conforme a las necesidades del Estado y el ejercicio de las facultades del presidente de la República para organizar la administración pública.
- 23.** Agrega que, el artículo 318 de la CRE no crea institución alguna; lo que hace es establecer la responsabilidad del Estado en el ejercicio de facultades para garantizar el derecho al agua y los recursos hídricos. Resalta que el objetivo de esta disposición constitucional no

es constitucionalizar una entidad pública específica, como la Secretaría del Agua. Así, expresa que a través de los decretos impugnados se cumple lo previsto en el artículo 318 de la CRE, en la medida que se determina una autoridad para que ejerza la potestad pública relativa a la política, planificación y gestión de los recursos hídricos.

24. Resalta que la fusión dispuesta a través de los decretos impugnados no implica que las competencias, funciones y/o atribuciones otorgadas por la CRE a la autoridad única del agua han sido eliminadas; indican que, con la fusión, éstas son gestionadas a través de una sola entidad. Además, la Presidencia de la República arguye que los accionantes no demuestran cómo una decisión institucional y administrativa, afecta la protección y garantía del derecho al agua, debilita la misión de la autoridad única en esta materia o afecta la capacidad rectora del Estado en recursos hídricos.
25. Manifiesta que no existe una mutación constitucional alguna, ni infracción al artículo 318 de la CRE; además, señalan que no existe inconstitucionalidad por la forma por una supuesta inobservancia de los procedimientos de reforma constitucional y el principio de paralelismo. Así, indican que los procedimientos de reforma a la Constitución previstos en los artículos 441 y 442 de la CRE, no caben para la fusión de dos instituciones públicas.
26. Sobre una supuesta afectación al principio de progresividad y no regresividad de los derechos, la Presidencia aduce que erróneamente los accionantes consideran que menos instituciones implica regresividad de los derechos. Además, se agrega que sobre la supuesta afectación del derecho al trabajo de los servidores públicos de las instituciones fusionadas, se debe tener en cuenta la Disposición Transitoria Segunda del Decreto Ejecutivo 1007.
27. En relación a los derechos a la consulta previa y ambiental, señala que los decretos impugnados no regulan, crean o disponen planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que puedan afectar ambiental o culturalmente a los pueblos y nacionalidades. Así también, se menciona que los accionantes no han demostrado que la fusión afecte derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades. La Presidencia sostiene que, con base en lo señalado, no se requería un proceso de consulta previa o ambiental.
28. Respecto a la afectación a los principios de prevención y precaución en materia ambiental, la Presidencia señala que los accionantes intentan aplicar disposiciones constitucionales referentes a actividades extractivas a la fusión de dos instituciones públicas. Indica que no guarda relación la norma invocada con los decretos impugnados.

29. Finalmente, la Presidencia requiere que la demanda sea rechazada debido a la insuficiente justificación de los accionantes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas.

4.3. Argumentos del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

30. El entonces Ministerio del Ambiente y Agua, actualmente denominado Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica,⁴ presentó sus argumentos con relación a la acción de inconstitucionalidad *in examine*, expresando lo que sigue.
31. El Ministerio sostiene que la decisión de crear, modificar, suprimir o fusionar entidades es una de las atribuciones del presidente de la República. Manifiesta que, con la fusión dispuesta a través de los decretos impugnados no se elimina la institucionalidad que por mandato constitucional corresponde al recurso agua, como tampoco se está propiciando el desconocimiento de un derecho, como lo alegan los accionantes.
32. Expresa que los accionantes no tienen en cuenta que todas las competencias otorgadas por la Constitución y la ley a la entonces Secretaría del Agua, han sido asumidas por la entidad fusionada; lo cual se puede verificar en el Acuerdo Ministerial MAAE-2020-23 de 28 de agosto de 2020 que contiene el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente y Agua. El Ministerio indica que la intención del constituyente ha sido cumplida ya que la nueva institucionalización persigue lo dispuesto en el artículo 12 de la CRE.
33. Finalmente, en relación a la aplicación del proceso de consulta previa, el Ministerio sostiene que las normas impugnadas son instrumentos jurídicos que posibilitan una mejor gestión, manejo, disposición, coordinación, administración y regulación del cuidado y protección de la biodiversidad y el agua; por lo que, consideran absurdo que leyes, códigos o decretos ejecutivos tengan que ser consultados previamente.
34. El Ministerio solicita que se deseche la acción pública de inconstitucionalidad, debido a que los decretos impugnados no están en contradicción con ninguna norma de carácter constitucional.

⁴ Mediante Decreto Ejecutivo 59, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 478 de 22 de junio de 2021, el presidente de la República cambió la denominación del "Ministerio del Ambiente y Agua" por el de "Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica".

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

35. Frente a los argumentos y pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad propuesta, la Procuraduría General del Estado (“PGE” o “Procuraduría”), señala:
36. Que conforme a lo previsto en el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE, el presidente de la República se halla investido de la atribución de dirigir la administración pública de manera desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control. Así mismo, se halla facultado para crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación. Por lo que, sostiene que no se evidencia que el procedimiento aplicado para la emisión de los decretos impugnados adolezca de algún vicio que implique su inconstitucionalidad por la forma.
37. Expresa que, los accionantes de forma forzada pretenden alegar que la aplicación de una reingeniería estructural y organizacional implica afectar las garantías y derechos invocados en la demanda de inconstitucionalidad. Al respecto, indica que no se han justificado dichas afirmaciones.
38. Menciona que resulta impertinente alegar que con la emisión de los decretos ejecutivos se habría soslayado lo previsto en el artículo 57 numerales 7 y 17 de CRE, toda vez que, con la fusión institucional no se está implementando ningún programa de explotación o comercialización de recursos no renovables, ni se están afectando derechos colectivos. Por lo que, según afirma la PGE no sería aplicable un procedimiento de consulta previa.
39. Igualmente, la Procuraduría señala que es inadmisibles sostener que con la fusión de dos instituciones públicas se estaría generando impactos ambientales y repercusiones negativas, como lo alegan los accionantes. Por el contrario, se afirma que la fusión de la Secretaría del Agua y el Ministerio del Ambiente, constituye un proceso para estructurar de modo más óptimo la organización institucional destinada a garantizar la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos.
40. Finalmente, sostiene que la demanda carece de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, que fundamenten la supuesta incompatibilidad entre los decretos impugnados y las disposiciones constitucionales citadas por los accionantes. Por lo que, la Procuraduría solicita a este Organismo, rechazar la acción pública de inconstitucionalidad propuesta.

4.5. Argumentos de la Asamblea Nacional

41. La Asamblea Nacional presenta su informe en relación a la presente acción pública de inconstitucionalidad, señalando que, dado que los decretos impugnados fueron emitidos por el presidente de la República, no le corresponde a la Función Legislativa argumentar sobre la constitucionalidad de dichas normas.

4.6. Argumentos del *amicus curiae*

42. Carlos Germán Zambrano Carrillo comparece en calidad de *amicus curiae*, conjuntamente con 82 ciudadanos vinculados a los sistemas comunitarios de agua potable o de riego.
43. Señala que la fusión del Ministerio de Ambiente y la Secretaría del Agua ordenada por los decretos impugnados, afecta directamente no solo a los servidores que fueron cesados en sus funciones; sino también a los usuarios de los sistemas de agua potable, sistemas de riego, sistemas de drenaje, como también a las comunidades indígenas y campesinas que habitan los páramos y las principales zonas de recarga hídrica. Sobre esto, sostiene que antes de emitir los decretos impugnados se debía realizar una consulta previa y una consulta ambiental a las comunidades y a los usuarios del agua, sobre el propósito, contenido y las consecuencias de las medidas que se pretendían adoptar.
44. Alega que las normas impugnadas vulneran el contenido del artículo 396 de la CRE, en el cual se establecen los principios de prevención y precaución en materia ambiental, ya que fueron dictados atendiendo razones económicas y políticas ajenas al ámbito técnico, sin contar con evidencia sobre la existencia de estudio científico o técnico que demuestre que la fusión del Ministerio de Ambiente y la Secretaría del Agua es conveniente desde el punto de vista institucional y de la garantía del derecho al agua. Agrega que la aplicación del principio de precaución en este contexto específico, implica descartar la eliminación de la Secretaría del Agua y desestimar el traslado de sus competencias a otro Ministerio.
45. Solicita a este Organismo rever la decisión de negar la suspensión provisional de los decretos impugnados, en consecuencia, requiere que la Corte ordene dicha suspensión; y, se acoja la acción pública de inconstitucionalidad presentada, teniendo en cuenta los argumentos expuestos el *amicus curiae*.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

46. De acuerdo a lo previsto en la LOGJCC⁵ y conforme a lo señalado por esta Corte, la acción pública de inconstitucionalidad debe contener (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.⁶ La lógica de este requisito, obedece a que esta Magistratura solo puede entrar a examinar la constitucionalidad de una norma, cuando se hayan expresado razones mínimamente suficientes que cuestionen la presunción de constitucionalidad inherente a toda disposición jurídica.⁷
47. A partir de lo mencionado, se procederá a formular los problemas jurídicos para el análisis de la presente causa, considerando el cumplimiento de los parámetros antes referidos. Teniendo en cuenta además que, en el caso *in examine*, las alegaciones de los accionantes se dirigen a cuestionar de forma general el contenido de los Decretos Ejecutivos 1007 y 1028, sin determinar artículos o disposiciones específicas; por lo tanto, el planteamiento de los problemas jurídicos responderá a esta misma lógica.
48. Respecto a la supuesta inconstitucionalidad por la forma de los decretos ejecutivos impugnados, se advierte que los accionantes alegan que el presidente de la República excedió las atribuciones previstas en el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE e incurrió en una desviación del poder, al disponer la fusión de la Secretaría del Agua con el Ministerio del Ambiente. Además, sostienen que la medida adoptada debía sujetarse a un procedimiento de reforma constitucional.
49. En tal sentido, la Corte advierte que dichos cargos se centran en cuestionar la facultad del Ejecutivo para disponer la fusión de dos secretarías del Estado, considerando que, al tratarse de la autoridad única del agua, prevista en el artículo 318 de la CRE, la fusión requiere una reforma constitucional. Por lo tanto, esta Magistratura analizará lo

⁵ LOGJCC, Registro Oficial Suplemento 52, de 22 octubre de 2009.

Art. 79.- Contenido de la demanda de inconstitucionalidad.- La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...]

4. Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales.

5. Fundamento de la pretensión, que incluye:

a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance.
b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. [...]

⁶ CCE, sentencia 64-19-IN/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 11.

⁷ LOGJCC. Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas. - Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.

argumentando por los accionantes, a través del siguiente problema jurídico: **¿Los decretos ejecutivos impugnados son inconstitucionales por cuanto el presidente de la República se extralimitó en las atribuciones establecidas en el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE, y toda vez que lo regulado por estas normas debía sujetarse al procedimiento de reforma parcial a la Constitución establecido en el artículo 442 de la CRE?**

50. Como otra de las alegaciones, los accionantes arguyen la inobservancia de los procedimientos de consulta previa y consulta ambiental en la expedición de los decretos ejecutivos impugnados, como un argumento para acusar su inconstitucionalidad. Este Organismo, advierte que los accionantes presentan una argumentación completa al respecto. No obstante, en virtud de que dentro de las normas invocadas se menciona también el artículo 57 numeral 17 de la CRE (consulta prelegislativa), la Corte considera pertinente abordar los cargos sistematizados en el párrafo 18 *ut supra*, a través del siguiente problema jurídico: **¿Los decretos ejecutivos impugnados son inconstitucionales al haber omitido, como requisito previo para su emisión, la realización de una consulta previa, consulta prelegislativa y consulta ambiental?**
51. Adicionalmente, los accionantes alegan que *i)* las normas impugnadas son inconstitucionales por cuanto vulneran el principio de supremacía constitucional (párrafo 13 *ut supra*) arguyendo que el presidente realiza una modificación de la voluntad del constituyente sin observar el procedimiento de reforma constitucional; argumento que será abordado en el análisis del problema jurídico planteado en el párrafo 49 *ut supra*. Por otro lado, no se puede verificar una argumentación completa sobre la alegación de *ii)* una omisión a la protección que el Estado debe otorgar a la “Constitución verde o ecológica” (párrafo 14 *ut supra*), pues no se determinan cuáles serían específicamente las disposiciones constitucionales que resultarían transgredidas con la emisión de los decretos ejecutivos impugnados.
52. En este sentido, al no constatarse que los accionantes identifican la norma constitucional presuntamente lesionada acompañada de un argumento mínimo que dé muestra de las razones por las cuales los actos normativos impugnados presuntamente violarían el texto constitucional, no se analizarán los cargos referidos en el párrafo anterior.
53. Por otro lado, se observa que los accionantes alegan que *iii)* las normas impugnadas contravienen el principio de progresividad y no regresividad de los derechos (párrafo 15 *ut supra*), sosteniendo que, con la fusión de la Secretaría del Agua se genera una limitación y regresión del ámbito de protección del derecho al agua, de la garantía institucional que

implica contar con una autoridad única del recurso hídrico y del derecho al trabajo de quienes laboraban en dicha institución.

54. Al respecto, se debe precisar que no le corresponde a la Corte a través del control abstracto de constitucionalidad analizar los efectos de la aplicación de las normas impugnadas en situaciones jurídicas particulares⁸ o pronunciarse sobre alegadas vulneraciones de derechos constitucionales en casos concretos;⁹ en tal virtud, no corresponde plantear un problema jurídico con relación a la supuesta transgresión del derecho al trabajo de los funcionarios de la entonces Secretaría del Agua.
55. Sobre la referida limitación en la protección del derecho al agua, se observa que este cargo se relaciona con la eliminación de la autoridad única del agua, al igual que la alegada regresión de la garantía institucional de este derecho; por lo que, este Organismo advierte que al estar relacionados con la supuesta transgresión al artículo 318 de la CRE, serán abordados al analizar el siguiente argumento.
56. En lo que concierne a los argumentos relacionados con **iv)** una sustitución o mutación constitucional (párrafo 16 *ut supra*), la Corte observa que las alegaciones de los accionantes se dirigen a cuestionar una supuesta transgresión al artículo 318 de la CRE, pues se alega que, con la eliminación de la Secretaría del Agua y el traspaso de sus competencias a otro organismo no especializado, se estaría afectando la existencia de la autoridad única del agua, prevista en la disposición constitucional antes indicada.
57. En consecuencia, al advertirse que existe la identificación de la norma constitucional afectada y una argumentación mínima al respecto, se analizará el siguiente problema jurídico: **¿Los decretos ejecutivos impugnados transgreden el artículo 318 de la CRE, por cuanto anulan la existencia de una autoridad única del agua conforme lo dispone la norma constitucional?**
58. En relación al argumento según el cual **v)** la austeridad fiscal que se busca a través de la fusión dispuesta en las normas impugnadas, contradice el mandato constitucional que determina que el agua es un patrimonio de carácter estratégico y un bien manejado a través de un monopolio público y comunitario (párrafo 17 *ut supra*); no se observa que los accionantes argumenten la posible inconstitucionalidad de forma clara, cierta, específica y pertinente en relación con el contenido de los decretos impugnados. Al respecto, esta

⁸ CCE, sentencia 63-20-IN/22, 13 de octubre de 2022, párr. 39.

⁹ *Ibíd.*, párr. 49.

Corte ha establecido que “no basta con indicar que la norma impugnada transgred[e] a una disposición constitucional o un principio reconocido en la CRE, para que proceda el análisis de inconstitucionalidad”.¹⁰ Por lo que, esta Corte se abstiene de formular un problema jurídico al respecto.

59. En igual sentido, en lo atinente a los argumentos de los accionantes dirigidos a cuestionar iv) la transgresión al principio de precaución establecido en el artículo 396 de la CRE (párrafo 19 *ut supra*); este Organismo ha sostenido que al analizar dicho principio se deben verificar tres elementos (i) el riesgo potencial de un daño grave e irreversible (ii) incertidumbre científica; y, (iii) adopción de medidas eficaces y oportunas por parte del Estado.¹¹ Al respecto, no se constata que los cargos expresados por el accionante conduzcan a examinar este principio, pues no se alude a ninguno de los elementos referidos, como tampoco se expresan razones concretas y pertinentes por las cuales la decisión adoptada a través de los decretos impugnados pueda vulnerar el principio constitucional invocado, el mismo que se relaciona y es aplicable a situaciones que generen daños ambientales. De este modo, no corresponde formular un problema jurídico sobre dicho cargo, pues la Corte no ha podido detectar una argumentación mínima en la que se justifique la presunta infracción de las normas constitucionales invocadas.
60. Ahora bien, se advierte que los problemas jurídicos contenidos en los párrafos 49 y 57 *ut supra* tienen como sustento la alegación relativa a una supuesta anulación de la autoridad única del agua como producto de la fusión ordenada por los decretos ejecutivos impugnados; por tal razón, en la resolución de los problemas jurídicos la Corte considera pertinente abordar, en primer lugar, el problema de la presunta transgresión del artículo 318 de la CRE, y, partir de este análisis, se continuará con la resolución de los cargos restantes.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Los decretos ejecutivos impugnados transgreden el artículo 318 de la CRE, por cuanto anulan la existencia de una autoridad única del agua conforme lo dispone la norma constitucional?

61. Los accionantes al formular la presente acción pública de inconstitucionalidad sostienen que las normas impugnadas contravienen el artículo 318 de la CRE, por cuanto la fusión

¹⁰ CCE, sentencia 50-17-IN/22, 10 de agosto de 2022, párr. 28.

¹¹ CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 62.

decretada supone una posible eliminación de la institucionalidad de la autoridad única del agua y un debilitamiento en la capacidad rectora del Estado en materia de recursos hídricos. Así también, argumentan que a través de los decretos ejecutivos impugnados se realiza una mutación constitucional prohibida, pues se altera el sentido y alcance de la institución encargada de la planificación y gestión del agua.

62. Bajo estos cuestionamientos, corresponde a este Organismo analizar si al disponer la fusión de la Secretaría del Agua con el Ministerio del Ambiente, el presidente de la República inobservó lo establecido en el artículo 318 de la CRE, en cuanto a la existencia de una autoridad única del agua que ejerza las competencias y atribuciones previstas en la Norma Suprema.
63. La Constitución ecuatoriana consagra el derecho al agua como un derecho fundamental en sí mismo dentro de los derechos al buen vivir.¹² Siguiendo esta lógica, el agua es catalogada además como patrimonio nacional y un recurso estratégico del Estado.¹³ En tal virtud, debe entenderse como parte de aquellos sectores que por su trascendencia y magnitud comportan una influencia significativa a nivel económico, social, político o ambiental dentro de la administración pública. De ahí que, lo concerniente a su gestión, regulación y control, se encuentre reservado de forma exclusiva al Estado.¹⁴
64. En esta línea, el artículo 318 de la CRE determina parámetros para la gestión de los recursos hídricos, entre ellos establece que su gestión será exclusivamente pública o comunitaria, prohíbe su privatización y dispone que el Estado a través de una autoridad única del agua sea el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán al consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas.
65. En concordancia con aquello, se establece también la responsabilidad del Estado de garantizar la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos;¹⁵ por lo que, se determina además, que la autoridad encargada de la gestión del agua es la responsable de su planificación, gestión y control.¹⁶

¹² CRE, Art. 12. El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

¹³ CRE. Art. 318.

¹⁴ CRE. Art. 313.

¹⁵ CRE. Art. 411.

¹⁶ CRE. Art. 412.

66. Así, el texto constitucional prevé la existencia de una autoridad encargada de la gestión y planificación del agua, estableciendo la presencia de una estructura institucional estatal dirigida a la administración de los recursos hídricos.¹⁷ En función de ello, se advierte que la finalidad de las disposiciones constitucionales es que exista dentro de la administración pública una entidad que reúna y ejerza las competencias y atribuciones que la propia Norma Suprema prevé para el manejo, planificación y control del agua como un recurso estratégico.¹⁸ Ahora bien, el texto constitucional no ha contemplado una estructura organizativo-funcional específica para la autoridad única del agua, ni tampoco contiene prohibiciones para que la autoridad ambiental y la del agua funcionen como una sola; a *contrario sensu*, la CRE establece que la autoridad única del agua “cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico”.¹⁹
67. Los accionantes alegan que con la fusión ordenada a través del Decreto Ejecutivo 1007, se estaría atentando a la institucionalidad prevista en la Constitución para la gestión del agua, ya que, a su criterio, la fusión implica incluso la eliminación de la autoridad única del agua.
68. Al respecto, el MAATE sostiene que la fusión dispuesta busca “optimizar la organización institucional para una mejor gestión, manejo, disposición, coordinación, administración, regulación del cuidado y protección de la biodiversidad y el agua”.²⁰ En este sentido, alega que la nueva entidad, formada a partir de la fusión, desempeña el rol constitucional de la autoridad única del agua, en cuanto asumió todas las competencias previstas en la CRE y la ley.
69. En este contexto, a fin de entender la configuración y estructura institucional detrás de la Secretaría Nacional del Agua, se debe resaltar en primer lugar, que esta fue creada mediante el Decreto Ejecutivo 1088²¹ el 27 de mayo de 2008 en sustitución al Consejo

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ En relación con la autoridad única del agua, la Ley de Recursos Hídrico y Aprovechamiento del Agua, publicada en el Registro Oficial Suplemento 305 de 6 de agosto de 2014, en su artículo 17 determina que: “Es la entidad que dirige el sistema nacional estratégico del agua, es persona jurídica de derecho público. Su titular será designado por la Presidenta o el Presidente de la República y tendrá rango de ministra o ministro de Estado. Es responsable de la rectoría, planificación y gestión de los recursos hídricos. Su gestión será desconcentrada en el territorio”. Además, el artículo 18 de la misma ley, establece las competencias y atribuciones de esta autoridad.

¹⁹ CRE. Art. 412.

²⁰ Informe presentado por el MAATE el 6 de marzo de 2024.

²¹ Decreto Ejecutivo 1088, Registro Oficial 346 de 27 de mayo de 2008.

Nacional de Recursos Hídricos, esto es, antes de la entrada en vigencia de la actual CRE, que fue publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre 2008.

70. Así también, la creación de esta Secretaría, según se desprende del Decreto Ejecutivo 1088, se fundamentó en garantizar la buena administración de los recursos hídricos y establecer un Sistema Nacional de Gestión Integrada del Agua. En este sentido, la Secretaría Nacional de Agua surgió con la finalidad de conducir los procesos de gestión de los recursos hídricos de manera integrada y sustentable en los ámbitos de cuencas, subcuencas, microcuencas o demarcaciones hidrográficas e hidrogeológicas de acuerdo con la normativa vigente a la época.²² Además, las competencias de dicha Secretaría se encontraban expresamente establecidas en el mismo Decreto.
71. Posteriormente, en el año 2014 se promulgó la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua,²³ en la cual se creó el Sistema Nacional Estratégico del Agua,²⁴ consistente en el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que facilitan la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales para organizar y coordinar la gestión de los recursos hídricos. Dentro de este esquema, se estableció a la autoridad única del agua como la entidad encargada de dirigir el sistema y como responsable de la rectoría, planificación y gestión de los recursos hídricos.
72. En este contexto normativo, se expidieron en el año 2020 los decretos ejecutivos impugnados con la finalidad de fusionar la Secretaría del Agua y el Ministerio del Ambiente. Como se señaló previamente, las normas impugnadas determinaron expresamente que las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones que correspondían a las entidades fusionadas debían ser asumidas por el nuevo ministerio creado a partir de dicha fusión.

²² *Ibid.*, Art. 3.

²³ La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 305 de 6 de agosto de 2014.

²⁴ Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento 305 de 6 de agosto de 2014.

Art. 15.- [...] El sistema nacional estratégico del agua estará conformado por:

1. La Autoridad Única del Agua quien la dirige;
2. El Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua;
3. Las instituciones de la Función Ejecutiva que cumplan competencias vinculadas a la gestión integral de los recursos hídricos;
4. La Agencia de Regulación y Control del Agua, adscrita a la Autoridad Única del Agua;
5. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y,
6. Los Consejos de cuenca.

73. Ahora bien, al revisar la normativa expedida con posterioridad a la fusión, este Organismo ha podido verificar que el 28 de agosto de 2020 se dictó el Acuerdo Ministerial MAAE-2020-23, el cual contenía el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente y Agua. Dicho estatuto estableció al Viceministerio del Agua como la instancia encargada de la gestión de este recurso, correspondiéndole coordinar y administrar los recursos hídricos y los usos y aprovechamientos del agua, así como ejercer la rectoría en la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento, riego y drenaje en el territorio nacional.
74. Actualmente, se encuentra vigente el Acuerdo Ministerial MAATE-2023-080²⁵ que establece una Reforma al Estatuto Orgánico del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y define la estructura organizacional de esta institución. Así, en lo concerniente a la gestión de los recursos hídricos se advierte que la normativa ratifica la existencia del Viceministerio de Agua como encargado de su gestión técnica. Además, se establece que este Viceministerio tiene a su cargo dirigir y coordinar la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, a través de la formulación de propuestas y ejecución de normativa, estrategias y alternativas institucionales que permitan garantizar el derecho humano al agua en todos sus usos y aprovechamientos, así como coadyuvar a la transición ecológica.²⁶
75. Adicionalmente, se puede verificar que el Viceministerio se encuentra integrado por la i) Subsecretaría de Recursos Hídricos encargada de dirigir y coordinar la gestión técnica de los recursos hídricos, implementar políticas, herramientas y mecanismos que permita la administración, conservación, protección, preservación y recuperación del patrimonio hídrico.²⁷ Y, cuenta también con la ii) Subsecretaría de Agua Potable, Saneamiento, Riego y Drenaje que tiene como función principal coordinar la gestión de los sectores de agua potable, saneamiento, riego y drenaje, a través del desarrollo y aplicación de instrumentos técnicos y normativos.²⁸
76. Con base en lo señalado, la Corte advierte que el MAATE a través de la estructura organizacional previamente detallada, aborda y ejerce las atribuciones que de acuerdo con la Constitución corresponden a la autoridad única del agua. En este sentido, se observa que existen instancias específicas dentro del Ministerio para atender la planificación y gestión de los recursos hídricos en lo concerniente a la administración, conservación,

²⁵ Acuerdo Ministerial MAATE-2023-080, Tercer Suplemento del Registro Oficial 391, 07 de septiembre 2023.

²⁶ *Ibid.* 1.2.1.2 Gestión Técnica del Agua.

²⁷ *Ibid.* 1.2.2.4 Gestión de Recursos Hídricos.

²⁸ *Ibid.* 1.2.2.5 Gestión de Agua Potable, Saneamiento, Riego y Drenaje.

protección, preservación y recuperación del recurso hídrico; como también en lo que respecta a la gestión de los sectores de agua potable, saneamiento, riego y drenaje. Abarcando de esta manera las responsabilidades que las disposiciones constitucionales asignan a la autoridad a cargo de la gestión del agua.

77. En función de lo indicado, este Organismo debe reiterar que el artículo 318 de la CRE si bien prevé la existencia de una autoridad que se dedique a la gestión de los recursos hídricos; la disposición constitucional no establece ni regula la forma y funcionamiento de dicha institución.
78. Al respecto, la Corte observa que la disposición constitucional bajo análisis determina que las competencias y atribuciones previstas en relación a la gestión del agua sean ejercidas por una sola autoridad o institución; lo cual, no resulta transgredido por los decretos ejecutivos impugnados que concentran en el nuevo Ministerio -creado a partir de la fusión- las competencias, atribuciones y responsabilidades inherentes a la gestión del agua.
79. Por otro lado, no se verifica el supuesto debilitamiento institucional alegado por los accionantes, toda vez que el MAATE, como actual autoridad única del agua, ha previsto toda una estructura institucional orientada a atender las competencias y atribuciones que le corresponden. Paralelamente, es preciso resaltar que a través de los decretos impugnados no se modificaron las competencias asignadas por mandato constitucional y legal a la institución encargada de administrar y gestionar este recurso estratégico.
80. En este sentido, resulta evidente que el actual Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, al desempeñar las funciones y ejercer las competencias que anteriormente se encontraban previstas para la Secretaría del Agua, cumple con la finalidad prevista en el artículo 318 de la CRE.
81. Con fundamento en las razones expuestas, la Corte concluye que los decretos ejecutivos impugnados no contravienen la disposición constitucional que determinan la existencia de la autoridad única del agua. Se debe precisar que a través de la acción pública de inconstitucionalidad no le corresponde a esta Magistratura analizar la idoneidad de las normas impugnadas, sino únicamente verificar si estas contravienen la Constitución.

6.2. ¿Los decretos ejecutivos impugnados son inconstitucionales por cuanto el presidente de la República se extralimitó en las atribuciones establecidas en el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE, y toda vez que lo regulado por estas

normas debía sujetarse al procedimiento de reforma parcial a la Constitución establecido en el artículo 442 de la CRE?

82. Los accionantes al alegar la inconstitucionalidad de los decretos ejecutivos impugnados, señalan que el presidente de la República excede sus atribuciones al suprimir la Secretaría del Agua.
83. Así también, los accionantes sostienen que la fusión de la Secretaría del Agua con el entonces Ministerio del Ambiente debía sujetarse al procedimiento de reforma constitucional, invocando para esto el principio de paralelismo de las formas, por cuanto, a su criterio, los decretos impugnados eliminan el candado constitucional que protege a la autoridad única del agua.
84. Así las cosas, corresponde en primer lugar analizar si el contenido de los decretos ejecutivos impugnados se enmarca en las atribuciones del presidente de la República establecidas en la Constitución.
85. Para aquello, es preciso determinar que el Decreto Ejecutivo 1007, en lo principal, dispuso la fusión entre la Secretaría del Agua y el Ministerio del Ambiente, y estableció de esta manera una sola entidad bajo la denominación de “Ministerio del Ambiente y Agua”. Además, la norma impugnada ordenó que todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa que le correspondían a las entidades fusionadas, sean asumidas por el nuevo Ministerio.
86. El Decreto Ejecutivo 1007, dispuso también que la fusión debía realizarse en un plazo de 60 días. Sin embargo, posteriormente, a través de la emisión del Decreto Ejecutivo 1028, se modificó el plazo para culminar el proceso de fusión, ampliándolo a 90 días.
87. En este orden de ideas, se debe señalar que la Secretaría del Agua fue creada mediante Decreto Ejecutivo 1088, publicado en el Registro Oficial 346 del 27 de mayo de 2008, en el cual se sustituyó el Consejo Nacional de Recursos Hídricos por dicha Secretaría, formada como una entidad adscrita a la Presidencia de la República, con patrimonio y presupuesto propios, con independencia técnica, operativa, administrativa y financiera.

88. Ahora bien, la presidenta o presidente de la República como Jefe de Estado y de Gobierno es el responsable de la administración pública.²⁹ Dentro de los deberes y atribuciones que le corresponden, los numerales 5 y 6 del artículo 147 de la CRE, establecen que la presidenta o presidente de la República debe "[d]irigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control"; así también le corresponde "[c]rear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación".
89. En tal virtud, la Constitución prevé expresamente que, para ejercer las facultades de organizar y dirigir la administración central del Estado, la o el presidente de la República es competente para modificar ministerios o secretarías de Estado a través de las facultades reglamentarias de la función ejecutiva, que se concretan en la expedición de decretos ejecutivos. Dicha competencia incluye el ordenar la fusión de entidades que forman parte de la administración pública.
90. Si bien el análisis que desarrolla este Organismo bajo el control abstracto de constitucionalidad se orienta a verificar presuntas incompatibilidades entre las disposiciones constitucionales y las normas impugnadas, para el estudio de la causa *in examine* es importante tener presente que las facultades y atribuciones de la presidenta o presidente de la República previamente referidas, se encuentran desarrolladas en amplitud a través de la normativa infraconstitucional que se detalla a continuación.
91. Así, se ha determinado que la o el presidente de la República tiene a su cargo la dirección de toda la administración pública central e institucional,³⁰ entendiéndose que esta comprende la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las entidades adscritas o dependientes y las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central.³¹
92. Por lo tanto, en ejercicio de esta potestad organizativa y directiva, la o el presidente de la República está autorizado para "crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo

²⁹ CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre 2008. Art. 141.

³⁰ Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Registro Oficial 536 de 18 de marzo 2002. Art. 5.

³¹ Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial 496, 09 de Febrero 2024, Art. 45.

[...]”.³² En concordancia con lo señalado, la normativa legal que regula la función ejecutiva establece además, de forma expresa, que la o el presidente tiene la facultad de suprimir, fusionar o reorganizar entidades públicas pertenecientes a esta función del Estado.³³

93. En consecuencia, la o el presidente de la República se encuentra plenamente facultado por la normativa constitucional y legal para expedir los decretos que sean necesarios en orden a dirigir la administración pública, así como reformarlos o modificarlos; concretamente, las disposiciones constitucionales reconocen la atribución del Ejecutivo para crear, modificar y suprimir ministerios u otras entidades. La fusión dispuesta a través de los decretos impugnados recae en este ámbito de facultades reconocidas por la Constitución a la o el presidente de la República.
94. Con base en lo señalado, esta Magistratura determina que lo dispuesto a través de los decretos ejecutivos impugnados no excede las atribuciones previstas en la CRE para quien ejerza la Presidencia de la República.
95. Por otro lado, si bien la Corte ha verificado que los decretos ejecutivos impugnados se enmarcan en las facultades del Ejecutivo establecidas en el artículo 147 de la CRE corresponde revisar el argumento de los accionantes referente a que la fusión de la Secretaría del Agua y el Ministerio del Ambiente requería una reforma parcial constitucional.
96. La jurisprudencia constitucional ha determinado que la reforma parcial a la Constitución procede para efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter de los elementos constitutivos del Estado.³⁴ Con relación a la estructura fundamental de la CRE, la Corte ha remarcado que el entendimiento de esta noción no puede reducirse a una visión formalista, que se limite a identificarla con la organización del texto constitucional en títulos, capítulos, secciones y artículos;³⁵ sino que también implica una dimensión material que atañe a los principios constitucionales que fundamentan la Constitución.³⁶ Mientras que, en lo que concierne a los elementos constitutivos del Estado, este Organismo ha precisado que este concepto no se refiere únicamente a lo previsto en el artículo 1 de la

³² *Ibid.*

³³ Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Art. 11, literal i).

³⁴ CCE, dictamen 1-19-RC/19, 2 abril de 2019, párr. 10.

³⁵ CCE, dictamen 1-23-RC/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 20.

³⁶ CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 20 y 21.

CRE, pues dichos elementos deben entenderse desde una dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal.³⁷

97. En el caso concreto, lo determinado por las normas impugnadas no se encasilla en los supuestos que dan lugar a una reforma parcial del texto constitucional, ya que se trata del ejercicio de una potestad del presidente de la República en cuanto a sus funciones directivas y regulativas de los ministerios o entidades que componen la administración central, lo cual no compromete ni afecta la estructura de la CRE o los elementos constitutivos del Estado.
98. Adicionalmente, cabe resaltar que, si bien la Constitución de la República prevé la existencia de una autoridad única del agua y sus funciones y responsabilidades deben atender a lo dispuesto en las disposiciones constitucionales, por fungir como una garantía institucional del ejercicio del derecho al agua; no es menos cierto que la forma de funcionamiento -al ser parte de la administración pública central- recae en el Ejecutivo. Por lo tanto, los cambios en la operatividad de la institución encargada de la gestión del recurso hídrico pueden ser regulados a través de la facultad reglamentaria del presidente de la República, sin que se requiera activar un procedimiento de reforma parcial constitucional.
99. Con fundamento en lo señalado, este Organismo concluye que las normas jurídicas analizadas no adolecen de inconstitucionalidad, al haber sido dictadas en estricto ejercicio de las atribuciones constitucionales de la o el presidente de la República y por no ser pertinente un procedimiento de reforma parcial a la Constitución para ordenar la fusión de la Secretaría del Agua con el MAATE.

6.3. ¿Los decretos ejecutivos impugnados son inconstitucionales al haber omitido, como requisito previo para su emisión, la realización de una consulta previa, consulta prelegislativa y consulta ambiental?

100. Los accionantes sostienen que los decretos ejecutivos impugnados vulneran el derecho a la consulta previa establecido en el artículo 57 numeral 7 de la CRE y el derecho a la consulta ambiental previsto en el artículo 398 de la CRE; adicionalmente, dentro de su argumentación invocan el numeral 17 del artículo 57 *ibidem*, que se refiere a la consulta prelegislativa. En función de lo señalado, el análisis de esta Magistratura se enfocará en determinar si en el caso *in examine* existió una posible omisión respecto a la consulta

³⁷ CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 22 y 23.

previa, consulta ambiental y consulta prelegislativa como procedimientos previos a la expedición de los decretos ejecutivos impugnados.

Sobre la consulta previa

- 101.**El artículo 57 numeral 7 de la CRE establece a la consulta previa, libre e informada como uno de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. La disposición constitucional expresamente determina que la consulta previa procede respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente.
- 102.**El artículo 15 numeral 2 del Convenio 169 de la OIT se refiere al derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y establece que cuando la propiedad de los recursos del subsuelo pertenezca al Estado, se debe “establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.”.
- 103.**Bajo este contexto normativo, se ha determinado que la consulta previa además de un derecho colectivo constituye un mecanismo democrático de diálogo intercultural que debe ejecutarse frente a la adopción de programas y proyectos extractivos que se encuentren dentro de las tierras de los pueblos o comunidades indígenas o respecto de aquellos que sin estar en sus tierras puedan tener repercusión directa para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.³⁸ En este sentido, el derecho a la consulta previa permite la participación de los pueblos y nacionalidades en los distintos proyectos, obras o actividades que afecten los derechos e intereses de todos los miembros de la comunidad.
- 104.**Por otro lado y como consecuencia de lo señalado, el derecho a la consulta previa impone al Estado la obligación ineludible de informar e interactuar con los diversos actores colectivos sobre quienes recaen los efectos de la implementación de planes, actividades o programas vinculados con la extracción de recursos no renovables.³⁹ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) ha precisado que la consulta previa “es una obligación del Estado que debe realizar en todas las fases de planeación y

³⁸ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párrs. 88 y 105.

³⁹ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 89.

desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena [...]”.⁴⁰

105.A partir de lo mencionado, la consulta previa tiene como fundamento promover la participación activa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones relacionadas con el inicio de actividades de exploración, explotación o comercialización de recursos no renovables que les pudiesen afectar ambiental o culturalmente.⁴¹ En la misma línea, su finalidad es obtener el consentimiento o arribar a un acuerdo con las comunidades sobre los planes y proyectos que se pretendan realizar en sus territorios y en sus recursos naturales.⁴²

106.Ahora bien, los decretos ejecutivos impugnados tienen como objetivo establecer y regular la fusión entre la Secretaría del Agua con el Ministerio del Ambiente; para esto, se dispuso que las competencias y atribuciones de cada una de las entidades fusionadas sean asumidas por el nuevo ministerio, constituido a partir de la vigencia de las normas impugnadas. En este contexto, se advierte que las normas objeto de la presente acción de inconstitucionalidad no contienen una decisión relacionada con la ejecución de programas, planes o actividades de prospección, extracción y comercialización de recursos naturales no renovables; pues, lo regulado por los decretos ejecutivos analizados se circunscribe a una modificación de orden institucional respecto de dos entidades que forman parte de la Función Ejecutiva.

107.Por lo expuesto, esta Magistratura concluye que no se configura el presupuesto exigido por la CRE para la realización de una consulta previa.

Sobre la consulta prelegislativa

108.El artículo 57 numeral 17 de la CRE establece como otro de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a la consulta prelegislativa, en los siguientes términos: “[s]er consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”. Bajo este contexto, el derecho a la consulta prelegislativa pretende hacer efectiva la intervención de dichas comunidades, pueblos y nacionalidades antes de que se acoja una medida de carácter normativo que pueda tener la potencialidad de afectar otros derechos colectivos.

⁴⁰ Corte IDH, Caso Pueblo Indígenas Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 167.

⁴¹ CCE, sentencia 1325-15-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 60.

⁴² CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 93.

109. De acuerdo a la jurisprudencia de este Organismo, la consulta prelegislativa se realiza de forma previa a la emisión de un acto legislativo y se aplica a un grupo determinado de personas que pertenecen a las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, cuando la norma pueda afectarles en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad.⁴³ Así, la consulta prelegislativa se distingue de la consulta previa, ya que, a pesar de que ambas constituyen un derecho colectivo de la población antes referida, la primera se encuentra relacionada con los efectos concretos que podrían generar actividades de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables respecto al medio ambiente y a sus derechos culturales; y la segunda, se dirige exclusivamente respecto de medidas legislativa que puedan afectar cualquier derecho colectivo.⁴⁴
110. Bajo este escenario, cabe reiterar que las normas impugnadas en el caso concreto se orientan exclusivamente a establecer una modificación en dos instituciones de la Función Ejecutiva a través de la fusión del Ministerio del Ambiente con la Secretaría del Agua. En tal razón, no constituyen una medida de carácter normativo que pueda lesionar los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, pues se enmarcan en las atribuciones de organización y coordinación de la administración pública que corresponden a la Presidencia de la República, conforme a lo previsto por la CRE.
111. Además, considerando que los decretos ejecutivos objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, establecen expresamente que las competencias y atribuciones de cada una de las secretarías de Estado fusionadas sean asumidas por el nuevo ministerio, no se evidencia afectación alguna relacionada con el manejo del recurso hídrico que pueda traducirse en una lesión de derechos colectivos.
112. A partir de lo mencionado, la Corte determina que la emisión de las normas impugnadas no requería la realización de consulta prelegislativa.

Sobre la consulta ambiental

113. La consulta ambiental se encuentra prevista en el artículo 398 de la CRE, el cual establece que toda decisión que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad. Para ello, la disposición constitucional establece que el Estado como sujeto consultante

⁴³ CCE, sentencia 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 44.

⁴⁴ CCE, sentencia 001-10-SINCC, 18 de marzo de 2010, pág. 31

deberá informar amplia y oportunamente a la población posiblemente afectada y valorar la opinión de la comunidad, en orden a adoptar la decisión de ejecutar o no el proyecto.

- 114.**La jurisprudencia constitucional sostiene que la consulta ambiental tiene como fundamento los derechos de participación y al medio ambiente sano.⁴⁵ En este sentido, se distingue de la consulta previa analizada en los párrafos precedentes, pues, en este caso, la consulta ambiental opera frente a cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar exclusivamente cuestiones ambientales,⁴⁶ mas no abarca otros aspectos como posibles afectaciones culturales o a otros derechos, como en el caso de la consulta previa.
- 115.**Acorde a lo señalado, la consulta ambiental tiene como objetivo intrínseco garantizar el derecho de participación en los procesos de toma de decisiones ambientales. Así lo establece además la normativa internacional sobre medio ambiente, en particular el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (“**Acuerdo de Escazú**”), que determina que se deberá promover e implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones relativas a asuntos ambientales de interés público, *i.e.*, cuestiones relacionadas con el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.⁴⁷
- 116.**La Corte ha precisado además que la consulta ambiental impone al Estado -en sus distintos niveles de gobierno, según corresponda- la obligación de consultar toda decisión o autorización que puede generar un impacto en el medio ambiente.⁴⁸ Por lo tanto, corresponde a la autoridad ambiental competente informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales que podrían generarse, con el objetivo de recabar sus opiniones y observaciones, e incorporarlas en los estudios ambientales del proyecto a ejecutarse.⁴⁹

⁴⁵ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 133.

⁴⁶ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 132; sentencia 1149-19-JP, 10 de noviembre de 2021, párr. 269.

⁴⁷ Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Artículo 7.

⁴⁸ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 133.

⁴⁹ Código Orgánico del Ambiente, Segundo Suplemento del Registro Oficial 496, 09 de febrero 2024 Art. 184.

- 117.**En esta línea, este Organismo a través de su jurisprudencia ha indicado que la consulta ambiental tiene dos elementos básicos: i) el acceso a la información ambiental, a través del cual se garantiza que ésta sea accesible, clara, objetiva y completa; y, ii) la consulta en sí misma, que debe ser oportuna, previa, participativa e inclusiva. Esta participación de la ciudadanía implica que la consulta se desarrolle como un diálogo de ida y vuelta de buena fe, que no puede partir de una decisión previamente tomada y no se agota en la formalidad de informar.⁵⁰
- 118.**A partir de la regulación constitucional y legal y el desarrollo jurisprudencial que ha tenido la consulta ambiental por parte de este Organismo, esta debe ser entendida como un mecanismo que garantiza la participación de la comunidad en la toma de decisiones respecto de proyectos o actividades que puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente.
- 119.**En el caso que nos ocupa, las normas impugnadas establecen una modificación en la estructura institucional de las entidades encargadas de la materia ambiental y de la planificación y gestión de los recursos hídricos, en la medida que los decretos ejecutivos se limitan a disponer la fusión entre lo que antes era el Ministerio del Ambiente con la Secretaría del Agua.
- 120.**En tal virtud, la fusión ordenada a través de los decretos ejecutivos objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, tiene como resultado la configuración de una sola institución que asumió todas las competencias, atribuciones y funciones de las entidades intervinientes, en este caso, a través de la creación de lo que es actualmente el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
- 121.**Por lo expuesto, esta Magistratura observa que la decisión adoptada por el presidente de la República a través de las normas impugnadas, no se subsume en los supuestos que requieren la realización de una consulta ambiental a la comunidad, pues no se trata de la adopción de una decisión que tenga como fin mediano o inmediato la ejecución de proyectos o actividades que puedan tener incidencia en el ambiente.
- 122.**En esa línea, es importante precisar que a través de las normas impugnadas el presidente de la República ejerce la facultad de dirigir los aspectos formales de la administración pública; y, en dicho contexto, se encuentra facultado para modificar el funcionamiento y organización de las entidades dependientes de la función ejecutiva, con la finalidad de

⁵⁰ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párrs. 129 - 152.

lograr que el servicio a la colectividad sea eficaz, eficiente, óptimo, desconcentrado, descentralizado, coordinado, planificado, transparente y meritório.

123. Por lo tanto, en el caso *in examine*, la decisión de fusionar dos ministerios o secretarías de Estado no tiene la aptitud para generar afectación alguna al medio ambiente que haya requerido la ejecución de una consulta ambiental previo a su expedición.

124. Con base en el análisis realizado en el presente acápite, la Corte concluye que para la expedición de los decretos ejecutivos impugnados no se requería la realización de una consulta previa, ni de una consulta prelegislativa y tampoco de una consulta ambiental. Por lo tanto, las normas objeto de la presente acción no son inconstitucionales.

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 69-20-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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

6920IN-6f343



Caso Nro. 69-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciséis de julio 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 18-22-IS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 18-22-IS

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

SENTENCIA 18-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento por haber sido presentada a petición del accionante, como persona afectada ante la judicatura de instancia, con lo cual no reunió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC y los parámetros previstos en la sentencia 103-21-IS/21, debido a que el accionante incumplió los requisitos de falta de impulso y de solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional, sin que exista la negativa expresa o tácita de la autoridad judicial ejecutora.

1. Antecedentes Procesales

1. El 01 de febrero de 2022, Andrés Felipe Beltrán Sánchez, por sus propios y personales derechos (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento de la sentencia expedida el 08 de noviembre de 2021 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”), seguida en contra del director del Centro de Privación de Libertad 1 varones de Guayaquil (“**CPL1**”), del director del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (“**SNAI**”) y de la Sala Provincial, dentro de una acción de hábeas corpus, cuyos antecedentes se detallan a continuación.¹
2. El 11 de octubre de 2021, Susana Yicel Santana Estupiñán presentó, en favor del accionante, una acción de hábeas corpus² en contra del Tribunal de Garantías Penales

¹ Mediante sorteo realizado el 01 de febrero de 2022, le correspondió al entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez la sustanciación de la causa 18-22-IS. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz. En virtud del sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de este Organismo de 17 de febrero de 2022, correspondió el conocimiento de la causa al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. Con fecha 26 de abril de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso y solicitó al accionante y a la Sala Provincial, el CPL1 y el SNAI que remitan sus informes de descargo.

² La acción de hábeas corpus fue signada con el número 09133-2021-00122. Respecto de la causa penal motivo de la acción de hábeas corpus, el 19 de enero de 2021, el Tribunal de Garantías Penales del Guayas declaró culpable al accionante en calidad de autor directo del delito tipificado y sancionado en el artículo 362 inciso primero del COIP y le impuso la pena privativa de libertad de 5 años. El 03 de febrero de 2021

con sede en el cantón Guayaquil, dentro del juicio penal 09281-2019-04368 seguido en contra del accionante por el presunto delito de tráfico ilícito de armas de fuego, armas químicas, nucleares o biológicas, tipificado en el artículo 362, inciso 1ro del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”). La acción fue presentada por presuntos “actos inconstitucionales que operaron al momento de la detención” del accionante, así como por presuntos hechos sobrevinientes respecto a la caducidad de la prisión preventiva sin contar con sentencia condenatoria y la vulneración de los principios de congruencia y de favorabilidad, lo que habría impedido que pueda acogerse a la suspensión condicional de la pena. Además, alegó la vulneración del derecho a la integridad personal por los asesinatos y motines ocurridos en el CPL 1 y en concreto, en el pabellón donde se encontraba privado de su libertad. En la audiencia de hábeas corpus, el accionante reiteró el riesgo a su vida, salud e integridad física, lo que habría sido corroborado con informes técnicos médico y de riesgo emitidos por el CPL 1.

3. El 08 de noviembre de 2021, la Sala Provincial aceptó parcialmente la acción de hábeas corpus y ordenó una serie de medidas de reparación integral, entre ellas, el traslado del accionante a otro centro de privación de libertad.³
4. El 14 de enero de 2022, el accionante presentó ante la Sala Provincial la acción de incumplimiento en contra del director del CPL1, del director del SNAI y de la Sala Provincial. En esta acción indicó que habían pasado más de 2 meses sin haberse cumplido las medidas dispuestas en la sentencia de 08 de noviembre de 2021, por lo que frente “al nivel de riesgo permanente” en el que se encontraba, solicitó la imposición de medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva.
5. El 31 de enero de 2022, el accionante presentó escrito ante la Sala Provincial, en el que señaló que interpuso escrito el 14 de enero de 2022, “(...) dando paso a un reclamo previo de acción de incumplimiento del tribunal de la (Sala Provincial)”. Por lo que sostuvo que, “(...) al no haberse cumplido con estas normas constitucionales (arts. 82, 84, 87, 89, 93, 424 y 436.5 de la Constitución) interpongo el reclamo previo para que se cumpla con lo que establece la Constitución de la República, la ley penal y los

la Sala Especializada De Lo Penal De La Corte Provincial De Justicia Del Guayas dictó sentencia en la que confirmó la sentencia de primer nivel, la misma que quedó ejecutoriada por el Ministerio de la ley.

³ Mediante escritos de 15 de noviembre de 2021 y 08 de diciembre de 2021, el SNAI y el CPL 1 informaron a la Sala Provincial que el 12 de noviembre de 2021, no fue posible el traslado del accionante al Hospital Monte Sinaí debido a razones de seguridad y por los hechos violentos registrados en el CPL 1, sin embargo, adjuntaron un escrito en el que constaba el informe de salida médica del accionante el 16 de noviembre de 2021. El 23 de noviembre de 2021, la Sala Provincial dispuso que se oficie nuevamente a la Defensoría del Pueblo para que informe, bajo prevenciones legales, sobre el seguimiento realizado al cumplimiento de la sentencia de 08 de noviembre de 2021.

Sistemas Internacionales de Derechos Humanos”. En consecuencia, reiteró su pedido de otorgamiento de medidas cautelares alternativas a la privación de libertad.

6. El 01 de febrero de 2022, el accionante presentó ante esta Corte otra acción de incumplimiento en contra del director del CPL1, del director del SNAI y de la Sala Provincial por el incumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de 08 de noviembre de 2021. Mediante escrito de 14 de febrero de 2022, el accionante insistió ante la Sala Provincial en su pedido expuesto en escrito de 31 de enero de 2022.
7. El 16 de febrero de 2022, la Sala Provincial dispuso que el delegado de la Defensoría del Pueblo en el término de 48 horas presente informe sobre el cumplimiento de la sentencia de 08 de noviembre de 2021, acorde con lo ordenado en el punto 12.3.9 de dicha sentencia y en la providencia de 23 de noviembre de 2021. Asimismo, dispuso que la trabajadora social del CPL 1 presente informe sobre las valoraciones y exámenes médicos realizados al accionante en el Hospital Monte Sinaí, y respecto a la realización del protocolo de atención y tratamiento médico según lo ordenado en los numerales 12.3.1 y 12.3.5 de la sentencia dictada. Finalmente, dispuso que el SNAI presente informe de valoración y seguridad de riesgos del accionante acorde con lo ordenado en los numerales 12.3.2 y 12.3.4 de la sentencia dictada. El 25 de febrero de 2022, la Sala Provincial mediante providencia insistió en los requerimientos realizados.
8. El 16 de marzo de 2022, la Sala Provincial puso en conocimiento de las partes los informes y anexos remitidos por las entidades requeridas.⁴ El 13 de noviembre de

⁴ El SNAI informó que el 18 de febrero de 2022 trasladó al accionante al Hospital Monte Sinaí, en donde fue valorado por la Dra. Katheryn Chavez Toapanta, médico general quien envió orden de laboratorio más RX los que, “(...) están dentro de los parámetros normales, por lo que, no amerita ingresar y se da el alta”. Además, remitió informe médico de 03 de marzo del 2022, respecto al “CONTROL DE SALUD EVOLUCIÓN DE LA ENFERMEDAD”, en donde se certifica “APP: DM controlado hace 5 años con metformina 500 mg + HTA controlado hace 5 años con losartán 100 mg cada día gastritis de 2 años de evolución...Entrega de medicación mensual (se adjunta cartilla de seguimiento).Seguimiento médico mensual, cita agendada para el 04/04/2022...CONCLUSION: Paciente al momento hemodinámicamente estable controles subsecuentes por consulta externa, no amerita atención hospitalaria de urgencia...”. El 04 de marzo la Defensoría del Pueblo presentó su informe de seguimiento de cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia de 08 de noviembre de 2021 en el que consta que el CPL 1 no había remitido el informe y valoración de seguridad y de riesgos del accionante y que tampoco se había recibido *información alguna sobre el protocolo de atención y tratamiento médico*. En cuanto al traslado del accionante, “ ‘en un lugar adecuado para que el (accionante) permanezca y continúe privado de su libertad, hasta que se resuelva su situación jurídica’, consta anexo un escrito de fecha 8 de diciembre de 2021 a nombre (del accionante), con una firma y huella, en el que se lee que actualmente reside en el Pabellón 10 ala 3 celda 20, que reside con 5 PPLs en la celda, que no pertenece a ningún grupo delictivo, no tiene problemas de convivencia ni de deudas, que no desea ser cambiado de pabellón ni ser considerado para traslado, que su estado de salud es regular y desea que se le considere para valoraciones médicas externas, tuberculosis, hipertensión y diabetes”.

2023, la Defensoría del Pueblo remitió nuevo informe de seguimiento de cumplimiento de la sentencia de 08 de noviembre de 2021, en el que señaló que la parte legitimada pasiva presentó la documentación requerida a la Sala Provincial, en relación con lo dispuesto en la sentencia y que en el proceso de garantías penitenciarias 09U01-2022-01191G, el 11 de enero de 2023, le fue concedido al accionante el acceso a régimen semiabierto, con lo cual se dispuso su excarcelación.

9. El 14 de noviembre de 2023, la Sala Provincial, con la finalidad de la continuidad y seguimiento de la sentencia de hábeas corpus, dispuso correr traslado con el informe y anexos presentados por la Defensoría del Pueblo a la parte legitimada pasiva a efecto de que se pronuncie de lo expuesto. El 29 de abril de 2024, la Sala Provincial convocó a las partes procesales para el 01 de mayo de 2024 a fin de que tenga lugar la audiencia de seguimiento de cumplimiento de la sentencia de hábeas corpus de 08 de noviembre de 2021.⁵

2. Competencia

10. En el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y los artículos 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se establece la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para decidir sobre las acciones de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

⁵Una vez que se llevó a cabo la audiencia y se abrió un término de prueba de 72 horas, el 30 de mayo de 2024, la Sala Provincial luego de valorar la información remitida por las distintas instituciones, consideró que el SNAI, no había cumplido en forma íntegra con lo dispuesto en el considerando 12.3.5. de la sentencia de fecha 8 de noviembre del 2021, pues, a pesar de haber recibido atención médica, y el diagnóstico de sus patologías; dentro del proceso no obra prueba alguna en que se establezca que el SNAI le haya garantizado el tratamiento adecuado, así como al provisión de las medicinas necesarias...Siendo así, que el titular del derecho sustancial, indicó que acudió a interponer otra acción (de hábeas corpus), por cuanto no se le dio atención médica necesaria para sus afectaciones, en el caso 09U01202200501...no obra prueba alguna que el legitimado pasivo SNAI, le hayan dado cumplimiento integral al Protocolo de Atención y Tratamiento Médico del (accionante), y a las recomendaciones dadas por el médico para precautelar el estado de salud del titular del derecho sustancial; tampoco existen informes de salud u exámenes médicos mensuales, que se hayan realizado desde la emisión de la sentencia de fecha 8 de noviembre del 2021; así como valoración y tratamiento especializado en endocrinología, entre otros(...)”. Una vez que se llevó a cabo la audiencia y se abrió un término de prueba de 72 horas, el 30 de mayo de 2024, la Sala Provincial resolvió que “(...) en virtud de los fundamentos relacionados a los derechos a la salud, vida e integridad física (del accionante), y considerando que no pudo acceder de forma integral a la atención médica, tratamiento especializado, permanente y continuo por el tipo de afectaciones a la salud”, dispuso que: i) el SNAI presente disculpas públicas por el incumplimiento de sentencia, referente al protocolo de atención y tratamiento médico del accionante y a su familia; lo cual amenazó su derecho a la salud; ii) cancelar en equidad un total de USD \$ 3.000,00 por la vulneración del derecho a la salud del accionante; iii) publicar la presente resolución en la parte principal de su página web institucional y difundir su contenido, por una sola vez, entre todo el personal del SNAI; y, iv) que la resolución dictada constituía por si sola una medida de reparación integral.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

11. La decisión cuyo cumplimiento se discute es la emitida el 08 de noviembre de 2021 por la Sala Provincial mediante la cual aceptó parcialmente la acción de hábeas corpus presentada en favor del accionante. En la cual se dispuso:

12.3.1. Se traslade inmediatamente al (accionante), con las debidas medidas de seguridad que requiere el caso y, bajo exclusiva responsabilidad del (SNAI), a un centro médico hospitalario de la red del Ministerio de Salud Pública, donde deberá permanecer, con custodia policial permanente, mientras se establezca el diagnóstico y pronóstico de sus enfermedades, reciba el tratamiento y valoración necesaria, hasta que se le dé el alta hospitalaria, luego de lo cual regresará al centro de rehabilitación social donde el SNAI determine previo informe que se ordena sub infra;

12.3.2. Que el (SNAI) en el término improrrogable de 48 horas realizará un informe y valoración de seguridad y de riesgos del (accionante) que determine el Centro de Privación de Libertad, pabellón, área, ala, etc. en donde deberá continuar privado de su libertad, hasta que se resuelva su situación jurídica;

12.3.4. Una vez que se disponga el alta médica o alta hospitalaria del (accionante), conforme el número 12.3.1. deberá ser trasladado, igualmente con las seguridades del caso a cargo del SNAI, hasta el lugar que el (SNAI) determine como el lugar adecuado para que el (accionante) permanezca y continúe privado de su libertad, hasta que se resuelva su situación jurídica;

12.3.5. Disponer que el Director del Centro de Rehabilitación Social, junto con funcionarios del SNAI y del Ministerio de Salud elaboren un protocolo de atención y tratamiento médico del (accionante), donde se detallarán: las consultas médicas que deberá recibir dentro o fuera del centro de privación de libertad, y en el caso de que tenga que salir de dicho centro lo hará con las máximas seguridades para evitar su fuga; la provisión de los medicamentos necesarios para garantizar el adecuado tratamiento de las patologías que se le determinen; así como la toma de muestras o exámenes que requiera para los tratamientos que se determinen;

12.3.6. De la misma manera el juez o los jueces competentes, en el caso de que el proceso se encuentre en conocimiento de un juez unipersonal o tribunal, deberán dar seguimiento y supervisión al cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia; en precautela del derecho a la vida, integridad física y salud del titular del derecho sustancial ANDRÉS FELIPE BELTRÁN SÁNCHEZ;

12.3.7. Los jueces de garantías penales, sea unipersonales o pluripersonales, que tengan conocimiento del proceso penal que se sigue en contra del (accionante), quedan autorizados dentro de la presente ratio decidendi, para disponer las medidas que fueran necesarias para salvaguardar la vida, integridad física y salud del accionante; en cumplimiento además al Protocolo para la Gestión de la Seguridad y Vigilancia Penitenciaria en los Centros de Privación de Libertad; ...y, en aplicación, además, a lo dispuesto por la Corte Constitucional (sentencia 209-15-JH/19)...;

12.3.8. En cuanto a la petición de adelantar su audiencia de apelación, respetando la independencia judicial, se traslada dicha petición de reagendamiento al Tribunal de la Sala Penal de esta Corte Provincial de Justicia del Guayas, para que dicho Tribunal lo resuelva conforme a derecho.

12.3.9. Para la supervisión del cumplimiento de la presente sentencia, se delega a la Defensoría del Pueblo, quien a través de uno de sus delegados deberán emitir un informe en el término de 4 días desde la notificación de la presente, para dicho cumplimiento, por secretaría se enviará oficio.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Del accionante

12. El accionante refirió que la sentencia dictada por la Sala Provincial no ha sido cumplida integralmente por las entidades obligadas. Por lo que aquello ha implicado la violación de sus derechos constitucionales a la vida, la salud, integridad personal y libertad, lo que le ha generado un daño grave.
13. En esa línea, el accionante sostuvo que tuvo que interponer 2 hábeas corpus “de forma continua” signados con los números 09133-2021-00101⁶ y 09133-2021-00122 (proceso del cual se deriva la acción de incumplimiento), en los cuales las autoridades judiciales se demoraron más de dos meses en resolver las acciones de hábeas corpus lo que contravino la celeridad de esta garantía, a más de que corría peligro su vida, integridad y salud. Tampoco, a decir del accionante, aplicaron los artículos 87 y 89 de la Constitución, “(...) esto es recuperar la libertad de las personas que se encuentren privadas de ella, si la vida y su integridad física y personal están siendo amenazadas”.
14. Por lo que solicitó se declare el incumplimiento de lo ordenado en la sentencia objeto de esta acción, se sancione dicho incumplimiento y se ordenen medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva, según lo establecido en los artículos 87 de la Constitución y 522 del Código Orgánico Integral Penal.

4.2 De la Sala Provincial

⁶ En relación con el hábeas corpus signado con el número 09133-2021-00101, el accionante indicó que presentó la acción debido al allanamiento y privación de su libertad. Además, si su privación de libertad se convirtió en ilegal, ilegítima o arbitraria al contar con una sentencia que ratificó su inocencia en otro juicio iniciado en su contra, así como alegó la vulneración de los principios de congruencia y favorabilidad. Finalmente, sostuvo que se encontraba en peligro su vida e integridad física, sin que haya recibido la atención médica requerida. Esta acción fue desestimada en primera y segunda instancia.

15. En escrito de 07 de mayo de 2024, la Sala Provincial hizo un recuento de las actuaciones procesales, además informó que el accionante había presentado varias acciones de hábeas corpus lo cual podría constituir un abuso del derecho. Asimismo sostuvo que no ha incurrido en la violación de derechos constitucionales en contra del accionante dentro de la acción de hábeas corpus 09133-2021-00122, que ha sido el propio accionante quien no acudió al traslado de las citas médicas, dispuestas en las medidas de reparación dictadas en sentencia, acorde con los informes de traslado fallido del SNAI y de consultas programadas y que a fin de tutelar el derecho a la salud del accionante se convocó a audiencia la que se efectuó el día 01 de mayo de 2024, se abrió término de prueba con el fin de recabar pruebas necesarias en cuanto a la atención de la salud e integridad física del accionante y se tiene programada fecha de audiencia para el día 8 de mayo del 2024, para resolver lo que corresponda.
16. Mediante escrito de 30 de mayo de 2024, la Sala Provincial adjuntó copia de lo resuelto el 30 de mayo de 2024 y señaló que dicha Sala ha obrado con la debida diligencia, tutela judicial efectiva, buena fe, lealtad procesal y verdad procesal dentro de la acción de hábeas corpus.

4.3 De los obligados

17. Ni el Centro de Privación de Libertad 1 ni el SNAI han presentado informes de descargo pese a haber sido notificados.

5. Cuestión previa

18. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 164 de la LOGJCC.⁷ Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
19. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado a petición del accionante, como persona afectada ante la judicatura de instancia y luego ante la Corte. En este caso la Corte tratará este caso como falta de promoción por cuanto la primera acción fue presentada ante la judicatura de instancia. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada, están previstos en el

⁷ CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 17.

artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), los cuales se sintetizan a continuación:

19.1 Impulso: La persona afectada debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

19.2 Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.

19.3 Plazo razonable: El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

19.4 Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

20. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
21. De los requisitos expuestos anteriormente, se encuentra que el accionante tiene la obligación de realizar un impulso persiguiendo el cumplimiento de la decisión antes de presentar la acción de incumplimiento. Además, es imprescindible que previamente la persona afectada haya realizado el requerimiento ante el juez ejecutor de que se remita el expediente a esta Corte junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.
22. En el presente caso, la Corte verifica que no se cumple con los requisitos expuestos en el párrafo 19 porque de la revisión del expediente se advierte que **i)** el accionante como persona afectada no promovió el cumplimiento de la sentencia ante el Órgano ejecutor, previo a ejercer la acción de incumplimiento; **ii)** al momento de presentar la acción de incumplimiento el accionante no solicitó que el juez ejecutor remita el expediente a la

Corte Constitucional, ni realizó ningún requerimiento previo ante dicho juzgador de que remita a este Organismo el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado; y, (iii) no consta en el expediente que el juez ejecutor se haya rehusado a remitir el informe sobre la ejecución de la sentencia junto con el expediente. Adicionalmente, según el párrafo 15 de esta sentencia y en los antecedentes citados, la Sala Provincial señala que se encuentra verificando la situación de salud del accionante, e incluso ha convocado a audiencias de seguimiento, con lo cual se indica que el caso está en proceso de verificación del cumplimiento.

23. Por tanto, este Organismo verifica que la presentación de la acción de incumplimiento no reúne los requisitos establecidos en el artículo 164 de la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional que ha desarrollado la subsidiariedad de la acción de incumplimiento.⁸ En consecuencia, se desestima la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo, y se devuelve el expediente a la autoridad judicial ejecutora.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento 18-22-IS.
2. **Devolver** el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese, y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁸ CCE, sentencia 19-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr.33.

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 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1822IS-6f47c



Caso Nro. 18-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciséis de julio 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 107-22-IS/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 107-22-IS

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

SENTENCIA 107-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento presentada directamente ante esta Corte, debido a que la decisión cuyo cumplimiento se exige no se encontraba ejecutoriada. Este Organismo verifica que el accionante presentó una acción de incumplimiento ante esta Magistratura cuando aún se encontraba pendiente un recurso de apelación. Por lo tanto, la decisión alegada como incumplida no es objeto de esta acción.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de marzo de 2022, Ricardo Héctor Anchundia Delgado (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y de la Procuraduría General del Estado. El accionante alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad social y al seguro universal obligatorio, debido a que el IESS no habría realizado ninguna gestión para recuperar los valores por mora patronal de sus ex empleadores.¹
2. El 18 de abril de 2022, la Unidad Judicial Penal de Manta, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial**” o “**juez ejecutor**”), aceptó la acción y ordenó, entre otras medidas, que el IESS gestione todas las acciones necesarias para lograr el pago de aportaciones y obligaciones pendientes.² El accionante interpuso recurso de ampliación. Mientras que, el IESS interpuso recurso de apelación, al que se adhirió el Consorcio de inversiones “Coinver” Cía. Ltda. (“**Coinver**”).³

¹ Proceso 13284-2022-03222. El accionante manifestó que, desde 1992 hasta 2020, laboró bajo relación de dependencia. Señala que, durante este tiempo sus ex empleadores del Consorcio de inversiones “Coinver” Cía. Ltda le descontaban, bajo rol de pagos, sus aportes patronales. Sin embargo, sus aportaciones desde abril de 2013 hasta abril de 2014 y desde junio de 2014 hasta enero de 2018 no habrían sido transferidos al IESS. El accionante manifestó que, frente a la mora patronal, el IESS no ha realizado ninguna acción tendiente a recuperar estos valores y a salvaguardar su derecho a la seguridad social.

² La Unidad Judicial consideró que el IESS no ha realizado las gestiones efectivas para perseguir el cobro de aportes y de responsabilidad patronal. En sentencia, dispuso que el IESS efectúe una difusión de la sentencia entre el área encargada de realizar el cobro de los aportes en mora, la investigación y sanción de los responsables del incumplimiento, así como disculpas públicas.

³ Coinver compareció en calidad de *amicus curiae* y se adhirió al recurso de apelación interpuesto por el IESS, manifestando que no habría sido citado dentro del proceso.

3. El 12 de mayo de 2022, la Unidad Judicial negó el recurso horizontal presentado por el accionante,⁴ cuando aún estaba pendiente por resolver el recurso de apelación interpuesto por el IESS y al que se adhirió Coinver.
4. El 2 de junio de 2022, el accionante solicitó ante el juez ejecutor que se sienta razón del tiempo transcurrido sin haber cumplido la sentencia y, además, que se eleve a conocimiento de la Corte Constitucional un **informe de incumplimiento** de sentencias con las razones del incumplimiento de conformidad con el artículo 164.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
5. El 17 de junio de 2022, el accionante presentó una **acción de incumplimiento** ante este Organismo, alegando el incumplimiento de la sentencia de 18 de abril de 2022 de la Unidad Judicial.
6. El 28 de junio de 2022, la Unidad Judicial otorgó 48 horas al IESS a fin de que informe sobre el cumplimiento de la sentencia. En esta misma fecha, el IESS manifestó que se cumplieron con las disculpas públicas y la difusión de la sentencia entre los servidores de esa institución.
7. El 21 de julio de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala de la Corte Provincial**”) negó el recurso interpuesto, y confirmó en parte la sentencia subida en grado.⁵ La decisión fue notificada el mismo día.
8. El 18 de octubre de 2022, el accionante solicitó llamar la atención al IESS “por la **inercia, desidia y lentitud** en el cumplimiento de la sentencia” (énfasis en original).⁶
9. El 21 de noviembre de 2022, el IESS manifestó que ya se ha iniciado un juicio coactivo en contra de Coinver, con el fin de recuperar los valores que por obligaciones patronales mantenía.
10. El 1 de diciembre de 2022, el accionante manifestó que el IESS no ha justificado ninguna diligencia tendiente a recuperar y proteger su derecho a la seguridad social, por ello, solicitó al juez ejecutor que utilice todas las facultades coercitivas a fin de dar cumplimiento a la sentencia. El juez ejecutor solicitó que el IESS se pronuncie sobre el cumplimiento.

⁴ La Unidad Judicial manifestó que la sentencia es de cumplimiento inmediato y, por lo tanto, no cabe aclaración del tiempo en el que debe ser cumplida la sentencia.

⁵ La Sala de la Corte Provincial dispuso dejar sin efecto las disculpas públicas por estimarlas no necesarias, ya que la entidad accionada inició el juicio de coactiva, por cuenta propia y no por pedido del accionante.

⁶ Expediente constitucional, foja 424 y vuelta.

11. El 23 de enero de 2023, el IESS manifestó que ha dado cumplimiento a la sentencia, y además inició el juicio coactivo en contra de Coinver; sin embargo, hasta esta fecha esta no ha cumplido con los pagos. Por ello, solicitó que se oficie a Coinver para que cancele los valores por mora patronal adeudados. El juez ejecutor otorgó al IESS, 72 horas para el cumplimiento de la sentencia.
12. El 27 de febrero de 2023, el IESS señaló que ya se inició un procedimiento de ejecución coactiva el 14 de febrero de 2023, e incluso se dispuso el embargo de un bien inmueble. El juez ejecutor solicitó información adicional que permita evidenciar el cumplimiento de la sentencia.

Procedimiento ante la Corte Constitucional

13. El 17 de junio de 2022, Ricardo Héctor Anchundia Delgado (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento ante este Organismo, respecto al incumplimiento de la sentencia de 18 de abril de 2022.
14. El 17 de junio de 2022, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
15. El 7 de marzo de 2024, el juez ejecutor remitió ante este Organismo un informe sobre la acción de incumplimiento presentada por el accionante directamente ante esta Corte, en el cual manifestó que las **medidas habrían sido cumplidas** integralmente.
16. El 14 de junio de 2024, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento, y dispuso que las partes procesales remitan un informe actualizado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.
17. El 20 de febrero de 2024, el IESS presentó su informe de descargo. Las demás partes procesales no presentaron ningún informe.

2. Competencia

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

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

19. La sentencia emitida el 18 de abril de 2022 por la Unidad Judicial, en lo pertinente, señala:

ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, el suscrito Juez Constitucional de la Unidad Judicial Penal de Manta, resuelve: 15.1.- Aceptar la Acción de Protección propuesta por el accionante ciudadano RICARDO HECTOR ANCHUNDIA DELGADO. 15.2.- Declarar vulnerado el derecho constitucional del accionante al derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 34 de la Constitución de la República. 15.3.- Como medidas de reparación integral por la vulneración de los derechos constitucionales del accionante, se dispone lo siguiente: Restitución del derecho. **Ordenar que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social gestione todas las acciones necesarias que prevé la ley para lograr el pago de las aportaciones y obligaciones** en general que se encuentran pendientes por parte de los empleadores del accionante Ricardo Héctor Anchundia Delgado. Reparaciones inmateriales. Como garantía que el hecho no se repita, se dispone que el Representante Legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social efectúe una **difusión** de la presente sentencia a los funcionarios del área respectiva encargados de realizar el cobro de los aportes en mora, a fin de que los hechos no se repitan. Obligación de investigación y sanción, se dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, **investigue y haga un llamado de atención** a las personas responsables de la vulneración de derechos evidenciados en el presente caso. Disculpas públicas, como medida de disculpas públicas se dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, emita las **disculpas públicas** dentro de esta acción de protección a favor del señor Ricardo Héctor Anchundia Delgado, en su sitio web principal en un lugar visible para el público en general por los hechos acaecidos por un tiempo de 4 semanas [...] Del **seguimiento** de lo resuelto se delega al señor delegado Provincial de Manabí de la Defensoría del Pueblo, conforme lo determina el artículo 21 de la LOGJCC, quien deberá informar este órgano jurisdiccional en el plazo de 10 días sobre el cumplimiento de lo dispuesto (énfasis añadido).

20. La sentencia emitida el 21 de julio de 2022 por la Sala de la Corte Provincial confirmó la sentencia subida en grado. Sin embargo, dejó sin efecto la medida de disculpas públicas.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

21. En su demanda de 17 de junio de 2022, el accionante manifestó que han transcurrido más de sesenta días sin que se cumpla la sentencia. Señaló que el 2 de junio de 2022 realizó un requerimiento ante el juez ejecutor para que remita un informe sobre el incumplimiento junto al expediente a la Corte. Sin embargo, debido a que el juez no ha dado cumplimiento a lo solicitado, se vio obligado a presentar esta acción directamente.

4.2. Argumentos del juez ejecutor

22. En el informe de 7 de marzo de 2023, el juez ejecutor realizó un recuento de las gestiones realizadas en la ejecución de la sentencia constitucional, y manifestó que las medidas ordenadas en sentencia han sido cumplidas integralmente; pues, lo único que se ordenó es que el IESS gestione todas las acciones necesarias para lograr el pago de las aportaciones pendientes.

4.3. Argumentos del IESS

23. El IESS, en su informe de 20 de junio de 2024, realizó un recuento de los antecedentes de la causa de origen y manifestó, respecto a la medida de restitución del derecho, que en razón de la mora patronal de Coinver “se han asignados títulos de créditos a un nuevo abogado externo para que realice las gestiones coactivas de esta provincia”.⁷
24. Sobre las medidas de reparación inmaterial, señaló que mediante circular IESS-CPCCM-2022-0173-C se difundió la sentencia entre los servidores de coordinación de coactivas. Y, sobre la investigación y sanción, manifestó que se hizo un llamado de atención a los funcionarios de la Coordinación Provincial de Cartera y Coactiva de la Dirección Provincial de Manabí “toda vez que son los encargados de controlar, supervisar y evaluar a los Abogados Externos” (sic).⁸
25. Finalmente, manifestó que las disculpas públicas al accionante fueron publicadas a través de su página web.

5. Cuestión previa

26. De la revisión integral de los antecedentes del caso, esta Corte verifica que esta acción de incumplimiento fue presentada por el accionante **directamente** ante esta Magistratura. También, se advierte que la presentación ocurrió cuando aún se encontraba **pendiente de resolución un recurso de apelación**, interpuesto por el IESS y por Coinver.
27. Por lo expuesto, previo a emitir un pronunciamiento sobre el fondo de esta causa, corresponde verificar si la decisión cuyo cumplimiento se exige es objeto de esta acción, conforme lo establecen los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico:

⁷ Informe de 20 de junio de 2024.

⁸ *Ibid.*

¿La sentencia de primera instancia emitida por la Unidad Judicial el 18 de abril de 2022 es objeto de acción de incumplimiento?

28. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, además del artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma **subsidiaria**⁹ esta Corte puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.
29. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha reiterado que el carácter subsidiario¹⁰ de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales. Con ello, se pretende garantizar que la Corte asuma esta competencia sólo cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar sus decisiones, después de haber agotado todas las atribuciones que la ley les otorga para hacer cumplir sus propias decisiones.¹¹
30. De manera que, esta Magistratura excepcionalmente podrá asumir el rol de ejecutar sentencias y resolver acciones de incumplimiento de **sentencias constitucionales en firme**, únicamente cuando los medios empleados por los jueces ejecutores resulten ineficaces en el cumplimiento de sentencias constitucionales.¹² Así, las decisiones constitucionales que no se encuentran ejecutoriadas no pueden ser objeto de acción de incumplimiento,¹³ ya que pueden ser modificadas o incluso dejar de existir en el plano jurídico, cuando son revocadas.
31. Lo anterior, no obsta que las sentencias constitucionales sean de inmediato cumplimiento y, que la interposición de recursos horizontales o verticales, de ninguna manera, suspende el cumplimiento de la sentencia. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que, de conformidad con los artículos 21 y 24 de la LOGJCC,¹⁴ mientras la resolución del recurso de apelación se encuentre pendiente, le corresponde al juez

⁹ CCE, sentencia 15-22-IS/24 de 23 de mayo de 2024, párr. 22, 53-23-IS/24 de 7 de marzo de 2024, párr. 16 y, 90-22-IS/24 de 21 de febrero de 2024, párr. 26

¹⁰ CCE, sentencia 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 27.

¹¹ Art. 21.- Cumplimiento. - La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. [...]”.

¹² CCE, sentencia 38-19-IS/22, de 30 de noviembre de 2022, párr. 48.

¹³ CCE, sentencia 92-22-IS/24, de 16 de mayo de 2024, párr.32, sentencia 9-20-IS/23, de 27 de septiembre de 2023, párr. 34.

¹⁴ LOGJCC: “Art. 21.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. [...]”; y, “Art. 24.- [...] La interposición del recurso [de apelación] no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada”

ejecutor que dictó la sentencia adoptar las medidas necesarias para asegurar la ejecución de sus sentencias.¹⁵

32. Ahora bien, en el caso *in examine*, de la revisión del expediente constitucional se desprenden las siguientes actuaciones:

32.1 El 18 de abril de 2022, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección y ordenó medidas a favor del accionante. El IEES interpuso recurso de apelación, que fue admitido en la misma audiencia.

32.2 El 19 de abril de 2022, Coinver se adhirió al recurso de apelación interpuesto por el IEES.

32.3 El 2 de junio de 2022, el accionante solicitó al juez executor que eleve a conocimiento de la Corte Constitucional un **informe de incumplimiento** de sentencias con las razones del incumplimiento.

32.4 El 17 de junio de 2022, el accionante presentó una **acción de incumplimiento** directamente ante este Organismo.

32.5 El 28 de junio de 2022, ante la solicitud del accionante de 2 de junio de 2022, el juez executor otorgó 48 horas al IEES a fin de que informe sobre el cumplimiento de la sentencia.

32.6 El 21 de julio de 2022, la Sala de la Corte Provincial **resolvió** negar el recurso de apelación y confirmó, en parte, la sentencia subida en grado.

33. De lo expuesto, se verifica que el accionante solicitó que se eleve a conocimiento de este Organismo una acción de incumplimiento (2 de junio de 2022) antes de que se resuelva el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada y al cual se adhirió Coinver. Se constata, inclusive, que el accionante presentó directamente la acción de incumplimiento (17 de junio de 2022) cuando el recurso de apelación todavía no se resolvía. Recién la sentencia de apelación fue expedida el 21 de julio de 2022. Es decir, **aún no existía una decisión en firme** respecto de la acción de protección cuyo cumplimiento se exigía.

34. Por lo tanto, la sentencia cuyo incumplimiento se exige no es objeto de una acción de incumplimiento debido a que, al momento en que se presentó la demanda ante esta Corte, no se encontraba en **firme**. Es pertinente señalar que esta decisión no se está

¹⁵ CCE, sentencia 5-17-IS/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 15 y, sentencia 2-21-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 17.

pronunciando sobre el fondo de la causa, y deja a salvo las acciones legales que el accionante considere pertinentes.

35. Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que los requisitos para la procedencia de esta acción no son subsanables, en atención a la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento.¹⁶ De esta manera, pese a que actualmente la sentencia objeto de esta acción ya se encuentra ejecutoriada, en tanto fue confirmada en segunda instancia, al momento de su presentación ante esta Corte, dicha decisión no era objeto de una acción de incumplimiento, pues aún podía ser modificada o revocada. Por ello, este Organismo estima necesario realizar un llamado de atención al abogado patrocinador, José Eduardo Anchundia Delgado, por haber presentado esta acción de forma prematura.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento 107-22-IS.
2. **Llamar** la atención al abogado José Eduardo Anchundia Delgado, por haber presentado esta acción de forma prematura. Para el efecto, ofíciase al Consejo de la Judicatura para los fines pertinentes.
3. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
4. **Notifíquese y archívese.**

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁶ CCE, sentencia 23-20-IS/23, párr. 61.

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 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10722IS-6ef75



Caso Nro. 107-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves once de julio 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 18-20-AN/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

CASO 18-20-AN

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

SENTENCIA 18-20-AN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento luego de comprobar que los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia no contienen una obligación de hacer o no hacer.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de junio de 2020, Richard González Dávila, Angélica Porras Velasco, Felipe Ogaz Oviedo, Santiago Esteban Machuca Lozano y Luis Fernando Ávila Linzán, miembros del colectivo Acción Jurídica Popular, conjuntamente con Pablo Iturralde Ruiz, en calidad de director del Centro de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en conjunto, “**accionantes**”), presentaron una acción por incumplimiento de normas en contra del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“**CPCCS**”).
2. Las normas cuyo cumplimiento se exige son aquellas contempladas en los artículos 63 y 74 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (“**Código de la Democracia**”).
3. En virtud del sorteo realizado el 23 de junio de 2020, a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
4. Mediante auto de 09 de julio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción y negó el pedido de medidas cautelares.¹
5. El 17 de septiembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y convocó a una audiencia pública telemática.
6. El 27 de septiembre de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública telemática, a la cual comparecieron: (i) Richard González Dávila, Angélica Porras Velasco, Santiago Machuca Lozano y Felipe Ogaz Oviedo, como legitimados activos; (ii) Hugo José

¹ Conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

Icaza Valencia y David Rojas Cajas, en representación del CPCCS; y (iii) Arturo Cabrera, juez y presidente del Tribunal Contencioso Electoral (“TCE”), y Patricia Elizabeth Guaicha Rivera, jueza del TCE,² en calidad de terceros con interés.

7. El 12 de julio de 2022, Richard González Dávila solicitó el desistimiento de la acción por incumplimiento, puesto que, a su criterio, “ya no tiene sentido proseguir con la presente demanda, pues ya nada servirá un fallo de la Corte Constitucional cuando ya venga el nuevo Consejo de Participación [...]”.³
8. El 04 de agosto de 2022, por vía telemática, se realizó la diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica en la que estuvo presente Richard González Dávila. En esta diligencia ratificó su voluntad de no continuar con la acción por incumplimiento.⁴
9. Por otro lado, el 27 de septiembre de 2022, Angélica Porras Velasco, por sus propios derechos, también solicitó el desistimiento de la acción por incumplimiento.
10. El 05 de octubre de 2022, por vía telemática, se realizó la diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica, en la que estuvo presente Angélica Porras Velasco, quien ratificó su voluntad de no continuar con la acción por incumplimiento.
11. Finalmente, el 02 de noviembre de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó el pedido de desistimiento presentado por Richard González Dávila y Angélica Porras Velasco.

2. Competencia

12. En los artículos 93 y 436 de la Constitución y 52-57 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones por incumplimiento de normas del sistema jurídico y actos administrativos de carácter general, así como de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos no ejecutables por otras vías judiciales.

3. Lo exigido en cumplimiento

13. Las normas cuyo cumplimiento se reclama son las contenidas en los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia, que prescriben:

² A pesar de haber sido debidamente notificada, la Procuraduría General del Estado no compareció a la audiencia pública telemática.

³Ver:

http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic1MmZlNTdiMS03MDZhLTRhNjltOTUyMS1lOTA4NGQ1ZGRmNGMucGRmJ30=

⁴ Foja 315 expediente constitucional. Razón de reconocimiento de firma por desistimiento.

Art. 63.- El Tribunal Contencioso Electoral se conformará con cinco miembros principales que ejercerán sus funciones por un período de seis años. Se renovará parcialmente cada tres años, dos jueces o juezas en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco suplentes que se renovarán de igual forma que las o los jueces principales.

En la designación de jueces o juezas principales y suplentes, y su renovación, se respetará la paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres.⁵

Art. 74.- En el Tribunal Contencioso Electoral existirán cinco juezas o jueces Suplentes, designados en el mismo proceso que los principales.

Serán funciones de las y los jueces suplentes reemplazar a los principales en su ausencia y cumplir las obligaciones designadas por el Pleno del Tribunal y las normas reglamentarias.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la parte accionante

14. Los accionantes⁶ señalan que mediante Resolución 03-189-CPCCS-2012, emitida por el CPCCS, se nombraron los primeros jueces y juezas principales y suplentes del TCE, mediante concurso de méritos y oposición.
15. Alegan que el 06 de octubre de 2016, se realizó el sorteo para la renovación parcial del TCE, en el que se seleccionó a los dos jueces que serían reemplazados.⁷ Añaden que el 31 de octubre de 2016, se designó a Mónica Rodríguez Ayala y Vicente Cárdenas como jueces titulares del TCE, y a Arturo Cabrera y Patricia Guaicha como jueces suplentes.⁸
16. Sostienen que, tanto la “jueza Patricia Zambrano como el juez Patricio Baca fueron elegidos para un periodo de seis años en el mes de junio de 2012, periodo que [culminaba] en el mes de junio de 2018”. Explican que el 23 de noviembre de 2016,

⁵ Es importante resaltar que la norma cuyo cumplimiento se persigue sufrió una reforma, que entró en vigencia mediante la publicación del Registro Oficial de 03 febrero de 2020, a través de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Así antes de esta reforma el artículo prescribía:

Art. 63.- El Tribunal Contencioso Electoral se conformará con cinco miembros principales que ejercerán sus funciones por un período de seis años. Se renovará parcialmente cada tres años, dos jueces o juezas en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco suplentes que se renovarán de igual forma que las o los jueces principales.

⁶ Esta Corte estima importante aclarar que cuando la Corte se refiera a los accionantes, en estos no se incluirá a Richard González Dávila y Angélica Porras Velasco, pues estos desistieron de la presente acción conforme lo referido en el párrafo 11 *ut supra*.

⁷ Resolución PLE-CPCCS-340-06-10-2016-E.

⁸ Resolución PLE-CPCCS-352-31-10-2016.

el juez suplente, Arturo Cabrera, reemplazó a la jueza Patricia Zambrano en virtud de su renuncia, y que de conformidad con las normas cuyo cumplimiento exigen, en concordancia con el artículo 220 de la Constitución, el periodo de Arturo Cabrera también debía concluir en junio de 2018.

17. Agregan que lo propio debió suceder con la jueza suplente Patricia Guaicha, quien reemplazó al juez Patricio Baca Mancheno, “destituido en mayo de 2018”.
18. Argumentan que los jueces Arturo Cabrera y Patricia Guaicha “en la actualidad se encuentran prorrogados en sus funciones, pudiendo provocar sus actuaciones incluso nulidad en los procesos, debido a que se encuentran actuando sin sustento o competencia legal o constitucional”.

19. Aducen que tampoco:

[...] existe resolución que sustente que puedan ocupar actualmente su cargo como titulares los señores jueces Arturo Cabrera y Patricia Guaicha. Ni el [CPCCS] Transitorio cuando se le consultó sobre el particular se atrevió a decir algo así. De tal manera que no se podrá argumentar que la sentencia de la Corte Constitucional 2-19- IC/19, que determinó que las resoluciones de dicho Consejo de Participación no podían ser revisadas, los ha blindado.

20. Afirman que: “únicamente se puede entender que un juez prorrogado como Arturo Cabrera Peñaherrera, incluso funja como Presidente del [TCE], por publicaciones como las que hizo el 26 de mayo de 2013 en sus redes sociales, Facebook, mediante la que apoya y dice que lo sigue a Lenin Moreno Garcés”.
21. Expresan que cada día que pasa, el TCE “sigue dictando sentencias por personas que actúan inconstitucional e ilegalmente sin competencia, esperanzados en que nadie diga nada y seguramente, querrán quedarse seis años, como si recién fueran elegidos”.
22. En virtud de lo expuesto, solicitan a la Corte Constitucional que declare: (i) el incumplimiento de los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia; y, (ii) que las funciones de los jueces Arturo Cabrera y Patricia Guaicha concluyeron en el mes de mayo de 2018.
23. Mediante escrito ingresado el 01 de octubre de 2021, los accionantes señalaron que una vez que Arturo Cabrera se principalizó como juez del TCE cesó en sus funciones como suplente. Así mismo, sostienen que Patricia Guaicha reemplazó a Patricio Baca y que ambos reemplazos cesaban en el 2018. Respecto al CPCCS Transitorio señalan que no dispuso ni resolvió el período de funciones de Arturo Cabrera y Patricia Guaicha, lo cual no guardó coherencia con lo sucedido con la Contraloría General del Estado, donde el suplente asumió la titularidad por el periodo de duración del principal.

24. Finalmente, señalan que corresponde que la Corte realice una interpretación literal y sistemática de las normas impugnadas, puesto que, de aceptarse la acción por incumplimiento respecto de las normas demandadas, el CPCCS estaría impedido de realizar los procesos de renovación del TCE en los plazos y términos establecidos en la ley.

4.2. Argumentos del CPCCS

25. El 02 de septiembre de 2020, el entonces presidente del CPCCS presentó su informe de descargo indicando, en lo principal, que el 19 de agosto de 2019, el secretario general del TCE solicitó al CPCCS informe sobre los periodos de los jueces ahora impugnados. En respuesta al referido pedido, el 26 de agosto de 2019, el entonces presidente del CPCCS señaló que “NO ESTÁ EN CAPACIDAD DE EMITIR CERTIFICACIÓN ALGUNA sobre este pedido por existir DICTAMEN INTERPRETATIVO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL No. 2-19-IC/19”.
26. Posteriormente, mediante otro escrito ingresado el 01 de octubre de 2021, la entonces presidenta del CPCCS informó que el Consejo Transitorio evaluó a los miembros del TCE y en Resolución PLE-CPCCS-T-O-090-29-08-2018 decidió no cesar a Arturo Cabrera y Patricia Guaicha. Además, que en el Dictamen 2-19-IC/19 la Corte estableció que el CPCCS “no goza de autotela (sic) para revisar las decisiones tomadas con el Consejo transitorio en ejercicio de aquellas”. Con lo cual señala que los mencionados jueces deben mantenerse en el cargo hasta cuando se convoque a un concurso público.
27. Agregó que los accionantes no han indicado cómo se ha incumplido la norma, pues, a su criterio, los artículos demandados “no establecen de forma clara, expresa o exigible ni contiene (sic) una obligación de hacer o no hacer, en este caso, conforme la pretensión del legitimado activo”.
28. Sobre la base de lo expuesto, indicó que el CPCCS “realizará los concursos que la ley ordena de conformidad al presupuesto que se otorgue y el cronograma que el cuerpo colegiado determine”.

4.3. Argumentos de los *amicus curiae*

4.3.1. Arturo Cabrera Peñaherrera, presidente del TCE

29. Mediante escrito de 04 de agosto de 2020, el entonces presidente del TCE informó que el 10 de enero de 2012, el CPCCS convocó a concurso de méritos y oposición para la

conformación del TCE, del cual resultaron elegidos cinco miembros principales y cinco miembros suplentes, para el periodo de 2012 a 2018.⁹

30. Manifestó que, en 2016, el CPCCS realizó la primera renovación de dos jueces principales y dos suplentes, a través del respectivo sorteo público. Agregó que, conforme los resultados de dicho sorteo, sus funciones como juez suplente del período 2012-2018, terminaron.
31. Aduce que, en el marco del proceso de renovación antedicho, el CPCCS convocó a concurso de méritos y oposición para designar a dos jueces principales y cinco jueces suplentes,¹⁰ en el cual participó.
32. Explica que, habiendo resultado ganador, el 08 de noviembre de 2016, se posesionó como juez suplente del TCE¹¹ “para un periodo constitucional y legal de 6 años (noviembre 2016 a noviembre 2022)”.
33. Señaló que el 22 de noviembre de 2016, la jueza principal Patricia Zambrano Villacrés, presentó su renuncia,¹² y que el 23 de noviembre de 2016, el TCE resolvió designarlo como juez principal.¹³
34. Alegó que conforme al resultado de la pregunta 3 de la consulta popular efectuada el 04 de febrero de 2018,¹⁴ el CPCCS Transitorio inició con el proceso de evaluación del TCE el 15 de mayo de 2018.¹⁵
35. Expresó que, mediante informe técnico de 29 de agosto de 2018,¹⁶ el CPCCS Transitorio resolvió: (i) cesar en funciones a la jueza Mónica Rodríguez Ayala y al juez Vicente Cárdenas Cedillo, electos en mayo 2018, así como a sus suplentes designados; y al juez Miguel Pérez Astudillo, por encontrarse en funciones prorrogadas; y, (ii) no cesar a Arturo Cabrera Peñaherrera, por haber justificado sus funciones, y a Patricia Guaicha Rivera, por no ser objeto de evaluación.
36. Añadió que el CPCCS Transitorio, en su evaluación, reconoció que el periodo de Arturo Cabrera Peñaherrera correspondía al de 2016-2022.

⁹ Resolución 003-189-CPCCS-2012.

¹⁰ Resolución PLE-CPCCS-227-26-05-2016

¹¹ Resolución PLE-CPCCS-362-31-10-2016.

¹² Resolución 497-23-11-2016.

¹³ Resolución 498-23-11-2016.

¹⁴ El 01 de diciembre de 2017, el Consejo Nacional Electoral (“CNE”) convocó a consulta popular siendo que la pregunta 3 y sus anexos, disponían la conformación de un CPCCS Transitorio que evalúe el desempeño de las autoridades designadas por el CPCCS cesado.

¹⁵ Resolución PLE-CPCCS-T-0-030-15-2018.

¹⁶ Resolución PLE-CPCCS-T-O-090-29-08-2018.

37. Afirmó que, conforme el “Mandato del Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las Juezas y Jueces” del TCE, aprobado por el CPCCS Transitorio el 17 de octubre de 2018 y reformado el 19 de diciembre del mismo año, el CPCCS convocó al respectivo concurso para la designación de tres jueces principales del TCE y cinco jueces suplentes, para el periodo 2019-2025.
38. Señaló que el 04 de junio de 2019, el Pleno del TCE lo nombró como presidente del organismo, para un periodo de tres años, y enfatizó que, según la Constitución y el Código de la Democracia, el presidente del TCE es elegido entre sus jueces principales.
39. El 01 de octubre de 2021, ingresó un nuevo escrito en el cual ratificó que fue evaluado como juez titular por el Consejo Transitorio y éste decidió no cesarlo reconociendo que su cargo duraba hasta el 2022. Lo cual se confirmó cuando en el 2019 se completó con 3 jueces principales y 5 suplentes la conformación del TCE.
40. Agregó que las decisiones del Consejo Transitorio no pueden ser revisadas en virtud del Dictamen 2-19-IC/19 entre ellas “las de no cesar en sus funciones a los dos jueces, que constan en la Resolución No. PLE-CPCCS-T-O090-29-08-2018”. Finalmente, señala que el accionante “no ha logrado establecer una conexión entre el incumplimiento de las normas alegadas (...) con los hechos expuestos”.

4.3.2. Patricia Elizabeth Guaicha Rivera, jueza del TCE

41. El 26 de agosto de 2020, la entonces jueza¹⁷ indicó que el 27 de octubre de 2017 se le designó como jueza suplente del TCE para un periodo de seis años. Refirió que actuó como jueza suplente hasta el 15 de mayo de 2018, fecha en la que, ante la renuncia del juez Patricio Baca Mancheno, fue nombrada jueza del TCE.¹⁸
42. Aclaró que los jueces suplentes no reemplazan a un juez en específico, sino que actúan en lugar de un juez o varios jueces impedidos de actuar de acuerdo a la necesidad.
43. Además, señaló que el informe técnico realizado por el CPCCS-T de fecha 08 de agosto de 2018,¹⁹ contiene la siguiente nota “No fue notificada la Dra. Patricia Elizabeth Guaicha Rivera por cuanto fue posesionada como Jueza Principal el 15 de mayo de 2018”. De este modo tampoco fue destituida por el CPCCS Transitorio.

¹⁷ El 09 de noviembre de 2022, el Pleno del TCE declaró concluido el periodo de funciones de la jueza y ordenó principalizar al suplente que corresponda.

¹⁸ Resolución PLE-TCE-579-15-05-2018.

¹⁹ Oficio CPCCS-SG-2018-0546-OF.

44. Sobre la base de todo lo expuesto indicó que se encuentra ejerciendo sus funciones dentro del periodo para el cual fue designada como jueza suplente.

5. Reclamo previo

45. Según el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”. Esta Corte ha señalado que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos: El primero, en la fase de admisión, correspondiente a un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento. El segundo, en fase de sustanciación, correspondiente a una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.²⁰
46. De esta manera, en la fase de sustanciación, el reclamo previo constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento que se relaciona con su esencia en cuanto “implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido”.²¹ Por lo que, “el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”.²²
47. En particular, esta Corte ha señalado²³ que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes parámetros:
- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
 - ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
 - iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
 - iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.
48. En el presente caso, los accionantes aportaron como prueba del reclamo previo:

²⁰ CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

²¹ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 mayo de 2019, párr. 21.

²² CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

²³ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

- 1.1.** Escritos presentados el 26 de junio²⁴ y el 03 de julio de 2019, respectivamente, donde solicitaron al CPCCS que, en atención a las normas demandadas, declare terminadas las funciones del juez Arturo Cabrera y la jueza Patricia Guaicha y convoque al concurso de méritos y oposición correspondiente.²⁵
- 1.2.** Escrito de fecha 16 de septiembre de 2019, donde el entonces presidente de la entidad accionada señaló que el CPCCS se encuentra gestionando recursos para poder llamar al respectivo concurso de méritos y oposición.
- 49.** Frente a lo expuesto, esta Corte considera que los documentos aportados por los accionantes, en conjunto, cumplen los parámetros de un reclamo previo, puesto que ellos (i) están dirigidos al CPCCS, que sería la entidad encargada de satisfacer el cumplimiento de la obligación; (ii) identifican de manera clara los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia como obligación exigida, (iii) la cual resulta ser la misma reclamada en esta acción por incumplimiento; y, (iv) contienen una solicitud expresa de su cumplimiento. Por lo que, los accionantes han cumplido con el requisito sustancial de reclamo previo, en apego a los estándares establecidos jurisprudencialmente por este Organismo Constitucional.

6. Planteamiento de problemas jurídicos

- 50.** De acuerdo con el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución y el artículo 52 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico, actos administrativos de carácter general, y sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan requisitos materiales, *i.e.*, la obligación de hacer o no hacer, clara, expresa, y exigible. Como ha sostenido esta Corte, el ámbito de aplicación que ocupa esta garantía puede, entonces, obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una jurisdiccional y supranacional.²⁶ En el caso bajo análisis, los accionantes han demandado el supuesto incumplimiento por parte del CPCCS respecto de los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia.
- 51.** Ahora, a efectos de resolver la presente la acción,²⁷ conforme dispone el artículo 93 de la Constitución, en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC,

²⁴ En este primer escrito se solicitó al CPCCS que “analicen la situación actual de conformación del Tribunal Contencioso Electoral [...]”.

²⁵ Fojas 1 a 5 del expediente constitucional.

²⁶ CCE, sentencias 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 19; 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 10.

²⁷ Sobre una formulación similar de problemas jurídicos en una acción por incumplimiento, por ejemplo, ver: CCE, sentencias 50-21-AN/24, 16 de mayo de 2024, sec. 6; 3-22-AN/24, 04 de abril de 2024, sec. 7; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 22; 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 31; 7-12-AN/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 12.

corresponde a la Corte Constitucional determinar, en primer lugar, si los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia contienen una obligación de hacer o no hacer.²⁸ En esa línea, corresponde resolver el siguiente problema jurídico: *¿Los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia contienen una obligación de hacer o no hacer?*

52. Después de ello, si la respuesta fuese afirmativa, es necesario comprobar si la obligación cuyo cumplimiento reclaman los accionantes en este caso se deriva o no de los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia. Para lo cual, se resolverá el problema jurídico: *¿La obligación exigida en esta acción se deriva de los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia?*
53. Si la respuesta es afirmativa, entonces, se verificará el problema jurídico: *¿La obligación contenida en los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia, cuyo cumplimiento se demanda, es clara, expresa, y exigible?*
54. Posteriormente, en caso de que la respuesta al problema jurídico anterior también sea afirmativa, se analizará si las normas impugnadas han sido incumplidas a través del siguiente problema jurídico: *¿El CPCCS ha incumplido los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia?*
55. Finalmente, de identificarse que existió incumplimiento, correspondería determinar: *¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia por parte del CPCCS?*

7. Resolución de problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico *¿Los artículos 63 y 74 del Código de la Democracia contienen una obligación de hacer o no hacer?*

56. Analizados los artículos alegados como incumplidos (63 y 74 del Código de la Democracia), este Organismo Constitucional observa que estos son de carácter **descriptivo y no prescriptivo**.²⁹ Así, de su texto se desprende que se limitan a establecer la composición del TCE -cinco jueces principales y cinco suplentes-, su periodo de duración y renovación, así como el rol que desempeñan los jueces suplentes que componen esta institución. En consecuencia, dichos artículos no contienen una obligación pues no establecen una orden para efectuar o abstenerse de realizar algo en concreto. De ahí que, como ha recalcado esta Corte, previamente, al no existir una

²⁸ CCE, sentencias 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34; 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr. 25.

²⁹ CCE, sentencia 24-19-AN/24, 13 de marzo de 2024, párr.21.

obligación de conducta no se puede “establecer la existencia de una obligación de hacer o no hacer, por [consiguiente] no puede determinarse la existencia de un sujeto activo que sea titular de un derecho ni de un sujeto pasivo que se encuentre jurídicamente obligado a cumplir”.³⁰

57. En este sentido, por cuanto los artículos impugnados se limitan a describir la composición y funcionamiento del TCE, esta Magistratura no encuentra que de aquellos, por sí mismos, se deriven obligaciones propiamente dichas que puedan ser verificadas a través de esta acción.³¹ Por consiguiente, sin realizar consideraciones adicionales y sin necesidad de abordar los demás problemas jurídicos planteados, se determina que la presente acción por incumplimiento deviene en improcedente.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción por incumplimiento **18-20-AN**.

2. Notifíquese, publíquese, y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³⁰ CCE, sentencia 011-15-SAN-CC, caso 0039-13-AN, 16 de septiembre de 2015, pág. 16.

³¹ Sobre la existencia de una obligación de hacer o no hacer, esta Corte en las sentencias 37-13-AN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 37 y 55-20-AN/23, párrafo 23 que señalan que, para verificar la existencia de una obligación: **la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir [...]. La norma no debe limitarse a definir, describir o permitir**, sino que verdaderamente debe establecer una obligación de hacer o no hacer; **esto se verifica cuando la norma establece la realización o abstención de una conducta entre dos partes**. Una de las partes debe efectuar o abstenerse de realizar algo, conforme con lo ordenado por la normativa, y la otra debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. En este sentido, para corroborar la existencia de la obligación, deben ser identificables: (i) el titular del derecho; (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar. [Énfasis añadido].

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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1820AN-6f3d1



Caso Nro. 18-20-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciséis de julio 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 45-20-AN/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

CASO 45-20-AN

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

SENTENCIA 45-20AN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento al verificar que los artículos 3 y 4 de la Ordenanza Metropolitana 006-2019 no contienen una obligación destinada a un titular del derecho. Por tanto, deviene en improcedente.

1. Antecedentes procesales

1. El 13 de octubre de 2020, la Compañía Pionera de Transporte Urbano Quito URBANQUITO S.A (“**compañía accionante**”) presentó una acción por incumplimiento en contra de la Secretaría de Movilidad del Municipio de Quito (“**Secretaría**”) y del Alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (“**MDMQ**”).
2. Las normas cuyo cumplimiento se reclaman son las contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza Metropolitana 006-2019 (“**Ordenanza 006-2019**”),¹ de fecha 3 de octubre de 2019. En dicha ordenanza se dispuso el cierre definitivo del proceso de regularización del servicio de transporte intracantonal de la Av. Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia Calderón. Asimismo, dicha normativa se refiere a la evaluación y revisión de todas las etapas del proceso de regularización de transporte público, dispuesto en la Ordenanza Metropolitana 128 (“**Ordenanza 128**”).²

¹ Denominada “Ordenanza Metropolitana que dispone el cierre definitivo del proceso de regularización del servicio de transporte público intracantonal, en el corredor Avenida Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, regulado en la Ordenanza Metropolitana No. 0128, sancionada el 25 de julio de 2016”. En el artículo 3 de dicha Ordenanza se determinó que, una vez culminado el proceso de regularización del servicio de transporte determinado en la Ordenanza 128, la Secretaría de Movilidad, en el término no mayor a 90 días deberá evaluar y revisar todas las etapas del referido proceso. De verificarse que los permisos, contratos de operación y demás determinados en la Ordenanza 128, fueron otorgados sin haber cumplido con los requisitos determinados en la Ordenanza 128 o demás normativa aplicable, la Secretaría de Movilidad deberá seguir los trámites correspondientes para dejarlos sin efecto, además de las sanciones respectivas a las que podrían acarrear los servidores municipales. Adicionalmente, en su artículo 4 se dispuso que, una vez realizada la evaluación y revisión ordenada en el artículo 3, la Secretaría de Movilidad entregará al Concejo Metropolitano en un término no mayor a 30 días desde el fenecimiento del término otorgado en el artículo anterior (90 días para evaluar e investigar), un informe final de cierre del proceso de regularización del transporte.

² Mediante la Ordenanza 128 se detalló el proceso para la regularización del servicio de transporte público intracantonal en el corredor Av. Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón a las personas naturales que hayan estado prestando el servicio de transporte terrestre público intracantonal de

3. El 24 de noviembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
4. El 22 de diciembre de 2020, el MDMQ señaló sus casilleros y correos electrónicos para notificaciones.
5. El 29 de diciembre de 2020, la Secretaría ingresó un escrito mediante el cual adjuntó varios documentos entre los cuales se encuentra, a su juicio, la contestación al reclamo previo de la compañía accionante.
6. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, de conformidad con la resolución cronológica de causas, avocó conocimiento el 3 de abril de 2024, corrió traslado con la providencia al MDMQ y a la Secretaría; y convocó a las partes procesales a una audiencia, efectuada el 26 de abril de 2024.³

2. Competencia

7. De conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 a 57 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento.

3. Disposiciones cuyo cumplimiento se persigue

8. La compañía accionante considera que la Secretaría de Movilidad incumplió con las disposiciones contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza 006-2019.
9. El artículo 3 de la Ordenanza 006-2019 dispone lo siguiente:

Artículo 3. – Cerrado de manera definitiva el proceso de regularización objeto de esta ordenanza, y, sin perjuicio de la ejecución de las acciones de control a las que se refiere el artículo anterior, se dispone a la Secretaría de Movilidad, que, en el término no mayor

pasajeros en el Distrito Metropolitano de Quito, que no hayan obtenido aún el título habilitante correspondiente y que consten en el inventario realizado por el Administrador del Sistema Metropolitano de Transporte Público; así como a las operadoras de transporte terrestre público intracantonal, que prestan el servicio en el corredor y parroquias determinadas, o en su área de influencia, y que se encuentren en la capacidad técnica y operativa para satisfacer las necesidades del servicio establecidas en los instrumentos de planificación emitidos por el Administrador del Sistema Metropolitano de Transporte Público.

³ A la audiencia de 26 de abril de 2024, comparecieron en calidad de legitimados activos, los abogados patrocinadores de la Compañía Pionera de Transporte Urbano Quito URBANQUITO S.A.; y en calidad de legitimados pasivos, los abogados patrocinadores de la Secretaría de Movilidad del Municipio de Quito.

a 90 días, contados a partir de la fecha de sanción de la presente ordenanza, efectúe una evaluación y revisión de todas las etapas del referido proceso.

Si como resultado de la evaluación y revisión dispuestas en el inciso anterior se llegare a determinar la emisión de informes motivados favorables o desfavorables; informes previos de constitución jurídica para nuevas operadoras de transporte público intracantonal; contratos de operación o modificaciones a éstos; incremento de cupos; habilitaciones de operaciones, cambios de socio y unidad sin haber cumplido con los requisitos, plazos y condiciones establecidas en la Ordenanza Metropolitana No. 0128, la Resolución No. SM-021-2016, y demás normativa aplicable para el efecto, la Secretaría de Movilidad iniciará las acciones administrativas y judiciales correspondientes, a fin de que sean dejados sin efecto, de conformidad con el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo, y además se sancione a los servidores municipales por su responsabilidad administrativa, civil o penal.

Igual procedimiento se llevará a cabo, en los casos de suscripción o modificación de los contratos de operación, e incremento de cupos y habilitaciones operacionales resultantes de los informes de factibilidad con influencia en la Av. Simón Bolívar y en los sectores internos de la Parroquia Calderón, que se hubieran emitido por parte de la Secretaría de Movilidad, paralelos al proceso establecido en la Ordenanza Metropolitana 0128, y denominados como Planes Piloto 1, Piloto 2, Evaluación de Rutas de Transporte Público de Calderón, Plan de Racionalización del transporte Publico en la Parroquia de Calderón, y cualquier otro plan piloto o actuación administrativa que tenga grado de incidencia en la Av. Simón Bolívar y en los sectores internos de la Parroquia Calderón.

10. Por otra parte, el artículo 4 de la misma Ordenanza establece que:

Artículo 4.- Efectuada la evaluación y revisión señalada en el artículo anterior, la Secretaría de Movilidad entregará al Concejo Metropolitano, en un término no mayor a treinta días contados a partir del fenecimiento del término señalado en el artículo anterior, para su conocimiento y resolución, un informe final de cierre del proceso de regularización del servicio de transporte público intracantonal en el Corredor de la Av. Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia Calderón, el cual incluirá, al menos lo siguiente: detalle de las acciones administrativas y judiciales adoptadas para dejar sin efecto los actos administrativos y los contratos de operación referidos en el artículo anterior; las resoluciones expedidas al amparo de lo establecido en la Sección Cuarta del Capítulo I del Título II Libro I del Código Orgánico Administrativo; el número de vehículos que han sido destinados al servicio de transporte público intracantonal; el número de informes jurídicos favorables de constitución jurídica; el número de contratos de operación otorgados; el número de contratos de operación modificados; el número de habilitaciones operacionales otorgadas; el número de incremento de unidades en las operadoras legalmente constituidas; el detalle de las operadoras nuevas que se constituyeron con la identificación de sus representantes legales y habilitación operacional correspondiente; e identificación de los prestadores del servicio, operadora a la que pertenece y placa de la unidad habilitada o en caso de que no esté asignada, la constancia “por asignar placa”.

4. Alegaciones de la acción por incumplimiento⁴

4.1. Argumentos de la compañía accionante

11. En primer lugar, la compañía accionante, a manera de contexto, se refirió a la Ordenanza 128 e indicó que esta normó el proceso de regularización de aquellas personas que han venido prestando, de manera informal, el servicio de transporte público intracantonal en el corredor Av. Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón.
12. Indicó que los artículos 13 y 15 de dicha Ordenanza establecieron los requisitos y las diversas fases y etapas a seguir para obtener los títulos habilitantes de transporte. Asimismo, la compañía accionante expresó que la Ordenanza 128 contiene la condición de que los vehículos que sean destinados a la prestación del servicio de transporte público intracantonal, “se sujetarán a la Norma Técnica de Características y Condiciones para los Vehículos destinados al Servicio de Transporte Terrestre Intracantonal”.

13. Finalmente, señaló que:

las personas que han venido prestando el servicio de transporte público en la Av. Simón Bolívar y ciertos sectores de la parroquia Calderón tenían que someterse al proceso de regularización señalado en la Ordenanza Metropolitana No. 128, cumpliendo todos los requisitos, así como observando los plazos y condiciones señalados en esta Ordenanza.

14. Luego, se refirió a la Ordenanza 006-2019, e indicó que las obligaciones contenidas en estos artículos “exigen que la Secretaría de Movilidad realice acciones administrativas y judiciales encaminadas a dejar sin efecto aquellas emisiones de títulos habilitantes y contratos de operación que hayan sido emitidos de manera irregular”.
15. Señaló que los plazos y etapas determinadas en la Ordenanza 128 “nunca fueron cumplidos de manera oportuna”. A su criterio, se inobservaron “con bastante amplitud [...] ocasionando que el proceso de regularización nunca culmine apropiadamente”.
16. De igual manera, expresó que el artículo 3 de la Ordenanza 006-2019 establece una obligación clara, expresa y exigible para la Secretaría de Movilidad, la misma que ha sido incumplida ya que dicha entidad “no ha realizado la evaluación y revisión de todas las etapas del proceso de regularización dispuesto (sic) en [la Ordenanza 128], ni mucho menos ha iniciado las acciones legales correspondientes para dejar sin efectos

⁴ Esta Corte realiza una síntesis de los argumentos planteados por las partes tanto de forma escrita como en la audiencia pública.

aquellos actos administrativos expedidos de manera irregular”. Por otra parte, transcribió el contenido del artículo 4 de la Ordenanza 006-2019 y afirmó que la Secretaría de Movilidad incumplió con dichas disposiciones.

17. A su juicio, ambos artículos de la referida Ordenanza comprenden obligaciones de hacer, claras, expresas y exigibles. Según la compañía accionante existen obligaciones de hacer por parte de la Secretaría de Movilidad, mismas que son:

efectuar una evaluación y revisión de todas las etapas del proceso de regularización previsto en la ordenanza No. 128; y, entregar al Consejo Metropolitano un informe final de cierre del proceso de regularización del servicio de transporte público intracantonal en el corredor de la Av. Simón Bolívar, los cuales no están sujetos a la voluntad o discrecionalidad de la autoridad pública, por el contrario, debe concretarse en hechos reales.

18. Asimismo, consideró que dichas obligaciones son claras por cuanto “son fácilmente comprensible (sic) y están desprovistas de conceptos confusos u oscuros; aparece de forma manifiesta en el texto de la norma incumplida”.
19. De igual manera, señaló que las obligaciones son expresas ya que “se encuentran reconocidas de manera escrita y precisa en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza Metropolitana No. 006-2019”. En su criterio, “con la sola lectura se logra identificar el contenido de estas obligaciones, es decir, que se encuentran en el texto escrito de los artículos de esta ordenanza”.
20. En esta línea de ideas, la compañía accionante manifestó que las obligaciones comprendidas en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza 006-2019 son exigibles ya que el plazo frente al cual se encontraban sujetos, feneció. Indicó que, la Secretaría de Movilidad debió cumplir con las obligaciones del artículo 3 hasta el 18 de febrero de 2020. Y, con aquellas contenidas en el artículo 4 hasta el 02 de abril de 2020.
21. Por otra parte, expresó que la Secretaría de Movilidad reconoció en sus informes emitidos que no ha existido ningún tipo de acción judicial para dejar sin efecto los títulos habilitantes y contratos. Al respecto, afirmó que mediante la Ordenanza Metropolitana 049-2023 se reconoció la inacción de la entidad accionada respecto de las gestiones realizadas, y que, a pesar de ello, “nuevamente les vuelven a dar otro plazo para que cumplan”.
22. Por último, la compañía accionante consideró que se le han vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica porque la Secretaría de Movilidad “está actuando de una manera arbitraria, alejada al Derecho, sin someterse a las disposiciones legales válidamente emitidas y que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano”. También, afirmó que su derecho a vivir en una sociedad libre de corrupción y en igualdad está siendo

vulnerado debido a que “me está dando un trato diferenciado del resto de operadoras que prestan el servicio en la Av. Simón Bolívar y que no tienen todas sus unidades debidamente regularizadas, a diferencia de mi representada”.

23. En virtud de lo expuesto, la compañía accionante solicitó que la Secretaría de Movilidad dé cumplimiento inmediato a las obligaciones previstas en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza 006-2019; y que, de conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, “vuelvan las cosas al estado anterior al hecho que ha producido el incumplimiento demandado y la correspondiente vulneración de derechos”.
24. Señaló que más allá de los beneficiarios, se está permitiendo que, “buses que no cumplen con los requisitos presten el servicio en la Av. Simón Bolívar”. Indicó que los beneficiarios de la Ordenanza 006-2019 serían las empresas que prestan el servicio de manera regular que han cumplido con los requisitos y el proceso. Los titulares de derechos son las empresas debidamente regularizadas.

4.2. Argumentos del MDMQ

25. El MDMQ expresó que “la intención de la Ordenanza 006-2019 fue regularizar el informalismo del servicio de transporte”.
26. Indicó que, la Secretaría de Movilidad dio cumplimiento con las disposiciones de los artículos impugnados. Expresó que, mediante un memorando expedido por talento humano puso en conocimiento del secretario de movilidad “las anomalías e irregularidades que se presentaron en el proceso de regularización”. En esa línea, señaló que realizaron varias actividades como por ejemplo denuncias, y que así se dio cumplimiento con la revisión del proceso y posteriores actuaciones por parte de la Secretaría de Movilidad.
27. El MDMQ también indicó que, con relación al artículo 4 de la Ordenanza 006-2019, la Secretaría de Movilidad mediante el oficio SM-2020-1522 del 23 de junio de 2020 realizó un informe final respecto de las acciones llevadas a cabo respecto de las irregularidades encontradas en el proceso de regularización del transporte. Adicionalmente, indicó que la demora en la entrega de dicho informe se debió a las circunstancias de la pandemia, y que, a pesar de ello se cumplió con las obligaciones requeridas en dicho artículo.
28. Finalmente, indicó que la Ordenanza 049-2023 “no alega que ha habido un incumplimiento en la evaluación y revisión de las etapas del proceso de regularización del transporte o de la entrega del informe”. Señaló que, el sentido de la Ordenanza 049-2023 era “definir el cierre del proceso de regularización”.

5. Reclamo previo

29. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, le corresponde a este Organismo comprobar si la compañía accionante ha cumplido con el requisito de reclamo previo determinado en el artículo 54 de la LOGJCC.⁵
30. Para ello, en la fase de sustanciación, la Corte debe constatar que el reclamo previo: **i)** se encuentre dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación; **ii)** contenga la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige; **iii)** que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y, **iv)** que se haya solicitado el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.⁶
31. En ese orden de ideas, del expediente constitucional se advierte lo siguiente:
32. El 05 de agosto de 2020, la compañía accionante, mediante correo electrónico, presentó un escrito dirigido a la Secretaría de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el cual solicitó el cumplimiento de la disposición impugnada.⁷ Así, el requisito **i)** ha sido cumplido dado que el reclamo fue dirigido en contra de la entidad frente a la cual el cumplimiento se demanda.
33. De la lectura del escrito en referencia, se verifica que la compañía accionante exigió de manera expresa, el cumplimiento de las presuntas obligaciones contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza 006-2019. Esto por cuanto, la compañía, en virtud de los artículos antes indicados, requirió expresamente a la Secretaría “hacer una evaluación y revisión de todas las etapas del proceso de regularización”, así como la realización de un informe, el cual debería ser entregado al Concejo Metropolitano.⁸ En este sentido, se entienden por cumplidos los requisitos **ii)** y **iv)** señalados en el párrafo 31.
34. Tanto en la demanda de acción por incumplimiento como en el reclamo previo, la compañía accionante requiere de la Secretaría de Movilidad que cumpla con las presuntas obligaciones contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza 006-2019. En tal virtud, cumple con el requisito **iii)**.

⁵ A la luz de la jurisprudencia de la Corte, el reclamo previo se revisa tanto en la fase de admisión como en la fase de sustanciación.

⁶ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

⁷ Ver a fs. 8 a 21 del expediente constitucional.

⁸ Ver a fs. 13, 14 y 21 del expediente constitucional.

35. De lo anterior, este Organismo advierte que la compañía accionante cumplió con el requisito del reclamo previo, de conformidad con los parámetros establecidos en la LOGJCC y desarrollados por esta Corte.

6. Planteamiento del problema jurídico

36. De conformidad con el artículo 93 de la CRE, en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, a la Corte Constitucional le corresponde analizar, en primer lugar, si la norma objeto de la presente acción por incumplimiento contiene una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga un mandato, prohibición o permisión.⁹ En esa línea, este Organismo deberá resolver primero el siguiente problema jurídico: ¿Los artículos 3 y 4 de la Ordenanza 006-2019 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, contienen una obligación de hacer o no hacer?
37. De comprobarse que las normas objetadas contienen una obligación de hacer o no hacer, este Organismo debe analizar si las mismas son claras, expresas y exigibles, sin que exista un orden específico para el análisis de estas tres características. Una obligación es **clara** si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables;¹⁰ es **expresa**, si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos;¹¹ y es **exigible** cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse, o que estando sujeta a plazo o condición, ya se haya verificado o transcurrido.¹² Una vez que se verifique que la norma jurídica cumple con lo señalado, de ser procedente, se determinará si la norma en cuestión fue incumplida. Por lo tanto, si en un primer momento no se corrobora uno de los requisitos mencionados para que se configure la obligación, este Organismo se abstendrá de continuar realizando el análisis.

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿Los artículos 3 y 4 de la Ordenanza 006-2019, emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, contienen una obligación de hacer o no hacer?

38. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: **i)** el obligado a ejecutar, **ii)** el contenido de la obligación; y **iii)** el titular del derecho.¹³

⁹ CCE, sentencia 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34; y, sentencia 38-15-AN/21, 9 de junio de 2021, párr. 25

¹⁰ CCE, sentencia 23-1 I-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

¹¹ CCE, sentencia 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 38.

¹² CCE, sentencia 11-14-AN/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 37

¹³ CCE, sentencia 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34

39. En primer lugar, respecto de la existencia de una obligación de hacer o no hacer contenida en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza 006-2019,¹⁴ este Organismo observa que se cumple el requisito **i)**, en vista de que la Ordenanza tiene como sujeto obligado de la acción, a la Secretaría de Movilidad.
40. Asimismo, de las normas transcritas de los párrafos 9 y 10 *supra*, se advierte el cumplimiento del requisito **ii)**, correspondiente al contenido de las obligaciones, que se resume en lo siguiente:
- 40.1** Artículo 3. – En el término no mayor a 90 días, contados a partir de la fecha de sanción de la Ordenanza, la Secretaría de Movilidad debe efectuar una evaluación y revisión de todas las etapas del proceso establecido en la Ordenanza 128. Como resultado de dicha evaluación y revisión, de encontrar irregularidades en el proceso,¹⁵ la Secretaría de Movilidad deberá iniciar “acciones administrativas y judiciales correspondientes”.
- 40.2** Artículo 4. – Una vez efectuada la evaluación y revisión, la Secretaría de Movilidad deberá entregar un informe al Concejo Metropolitano sobre las acciones llevadas a cabo.¹⁶ Todo esto en un término no mayor a treinta días contados desde el fenecimiento del término establecido en el artículo 3.
41. Sin perjuicio de lo anterior, este Organismo constata que no se cumple con el requisito **iii)**, por cuanto las disposiciones cuyo cumplimiento se exige no establecen quiénes son los titulares del derecho. Esto, por cuanto los artículos 3 y 4 de la Ordenanza 006-2019 únicamente disponen a la Secretaría de Movilidad que al haber culminado el proceso de regularización del servicio de transporte público intracantonal—proceso regulado en la Ordenanza Metropolitana 128- dicha entidad deberá realizar la evaluación y revisión del proceso de regularización, y ejercer las acciones administrativas o judiciales que correspondan, así como de informarlo al Concejo Metropolitano. En este sentido, las normas referidas en esta acción por incumplimiento tienen por objeto evaluar el proceso de regularización de las compañías que prestan servicios intracantonales y, de encontrar irregularidades, tomar las acciones administrativas o judiciales para establecer las respectivas sanciones, así como

¹⁴ Ver párr. 7 y 8 de la presente decisión.

¹⁵ En los términos de la Ordenanza 006-2019, las irregularidades en el proceso se refieren a la “emisión de informes motivados favorables o desfavorables; informes previos de constitución jurídica para nuevas operadoras de transporte público intracantonal; contratos de operación o modificaciones a éstos; incremento de cupos; habilitaciones operacionales, cambios de socio y unidad sin haber cumplido con los requisitos, plazos y condiciones establecidas en la Ordenanza Metropolitana No. 0128, la Resolución No. SM-021-2016, y demás normativa aplicable para el efecto, la Secretaría de Movilidad iniciará las acciones administrativas y judiciales correspondientes”.

¹⁶ Para mayor detalle sobre el contenido que debe tener el informe, ver párr. 8 *supra*.

informar sobre aquello al Concejo Metropolitano; por tanto, dichos artículos no señalan un titular del derecho.

42. En virtud de lo expuesto, al no verificarse que existe un titular o beneficiario determinable en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza 006-2019, e incumplir con el requisito **iii)** determinado en el párrafo 38 de esta decisión, no se procede a analizar el resto de requisitos que establece la LOGJCC. Por lo que, no se puede exigir el cumplimiento de estos artículos por medio de esta garantía jurisdiccional.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción por incumplimiento **45-20-AN**.
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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

4520AN-6f47e



Caso Nro. 45-20-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciséis de julio 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
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

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.