



REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



EDICIÓN CONSTITUCIONAL

Año II - Nº 91

**Quito, viernes 23 de
octubre de 2020**

Servicio gratuito

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR

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

116 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

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

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

SUMARIO:

Págs.

**CORTE CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

76-15-IN/20 En el Caso N° 76-15-IN Declárese la inconstitucionalidad con efectos generales y hacia el futuro de las normas vigentes de la “Ordenanza que reglamenta el registro forestal y el cobro de la tasa por metro cúbico de madera, que haya sido cortada o talada en los bosques del territorio cantonal y se movilice dentro de la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro”, publicada en el Registro Oficial N° 327, 3 de agosto de 2006.	3
1-20-RC/20 En el Caso N° 1-20-RC La propuesta de modificación constitucional de los artículos 244 y 258 (párrafo 5) del planteamiento de modificación, relativa a la declaración de región autónoma a la Provincia de Galápagos, no puede tramitarse mediante el procedimiento de enmienda.	9
3-20-RC/20 En el Caso N° 3-20-RC Dispónese que el expediente vuelva al despacho del juez sustanciador, a efectos de que se inicie el respectivo control previo de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular en el término previsto en el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC.	17
2-20-IA/20 y acumulados En el Caso N° 2-20-IA y acumulados Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No 2-20-IA y acumulados.. ..	21
3-20-EE /20(fe) En el Caso N° 6-14-IS En mérito de lo expuesto, esta Corte emite la presente fe de erratas del párrafo 50 del dictamen No. 3-20-EE/20	34
4-20-EE/20 En el Caso N° 4-20-EE Emítense dictamen favorable de constitucionalidad respecto de la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 1125 de 11 de agosto de 2020 emitido por el Presidente de la República.. ..	36
5-20-EE/20 En el Caso N° 5-20-EE Declárese la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1126, de 14 de agosto de 2020, que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción en todo el territorio nacional por calamidad pública debido a la pandemia producto del COVID-19, bajo el cumplimiento de varios parámetros	53

	Págs.
1-14-DC/20 En el Caso N° 1-14-DC Desestímese la acción de dirimencia de competencias N° 0001-14-DC	90
41-17-AN/20 En el Caso N° 41-17-AN Desestímese la acción por incumplimiento No. 47-17-AN	97

Sentencia No. 76-15-IN/20
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M, 22 de julio de 2020

CASO No. 76-15-IN

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

Sentencia

Tema: Acción pública de inconstitucionalidad en contra de ordenanza que reglamenta el registro forestal y el cobro de la tasa por corte o tala de bosques en territorio cantonal. La Corte declara la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

I. Antecedentes procesales

1. El 6 de agosto de 2015, Charlie Rayneiro Ortíz López, presidente de la Comunidad Chachi Hualpí de Onzole, y Juan Carlos Palacios, representante legal de la Corporación de Manejo Forestal Sustentable COMAFORS (“los accionantes”), demandaron la inconstitucionalidad por el fondo de la “ordenanza que reglamenta el registro forestal y el cobro de la tasa por metro cúbico de madera, que haya sido cortada o talada en los bosques del territorio cantonal y se movilice dentro de la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro”¹ (“la Ordenanza”) expedida por el Concejo Municipal del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas (“el Concejo”).
2. El 3 de septiembre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda, corrió traslado al alcalde y procurador síndico del cantón Eloy Alfaro, y al procurador general del Estado, a fin de que se pronuncien sobre la inconstitucionalidad de las normas demandadas, solicitó al secretario del Concejo que remita el expediente con los informes de las normas impugnadas, y ordenó la publicación de la acción en el Registro Oficial.
3. El 11 de noviembre de 2015, se sorteó la causa, la cual correspondió a la jueza Pamela Martínez Loayza y no la resolvió oportunamente.
4. El 26 de abril de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la acción de impugnación No. 344-2015, declaró la anulación total de los artículos 6, 7, 9, 10, 11 inciso 2; y, 12 de la Ordenanza recurrida y señaló que el GAD del cantón Eloy Alfaro no puede emitir una tasa por la tala y movilización de madera, por cuanto no es una prestación de servicio público.²

¹ Registro Oficial No. 327, 3 de agosto de 2006.

² Corte Nacional de Justicia, Acción de Impugnación No. 344-2015, Registro Oficial No. 195 de 29 de mayo de 2018. Disponible en:
https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/contencioso_tributario/2016%20PDF/Abril/344-2015%20%20Resolucion%20No.%20300-2016.pdf

5. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se resorteó la causa el 9 de julio de 2019 y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento del caso el 9 de junio de 2020.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 (2) de la Constitución de la República (“Constitución”) y los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. La norma considerada inconstitucional y los argumentos

7. La norma considerada inconstitucional es la Ordenanza expedida por el Concejo y publicada en el Registro Oficial el 3 de agosto de 2006.

8. La Ordenanza consta de 19 artículos y aborda los siguientes temas: ámbito de aplicación (artículo 1), registro forestal (artículo 2), término para calificación del registro forestal (artículo 3), creación del libro del registro forestal (artículo 4), validez del registro forestal (artículo 5), cobro de la tasa por metro cúbico de madera (artículo 6), cobro de la tasa (artículo 7), controles (artículo 8), destino del 25% del cobro de la tasa (artículo 9), programas participativos (artículo 10), prohibiciones (artículo 11), multas (artículo 12), juzgamiento (artículo 13), procedimiento (artículo 14), informe del comisario municipal (artículo 15), audiencia (artículo 16), apelación (artículo 17), derogatoria (artículo 18), y vigencia (artículo 19).

9. La Ordenanza dispone que quienes movilicen madera que haya sido cortada o talada en los bosques del territorio cantonal de Eloy Alfaro deberán obtener el registro forestal, acreditado por la Dirección de Gestión Ambiental Municipal. Establece el cobro de tasas por metro cúbico de madera movilizada. Dispone que el 25% de este valor se dirija hacia comunidades donde se ha realizado la explotación maderera para la construcción de viveros, programas de saneamiento, educación ambiental, control de impactos ambientales, proyectos agroforestales y huertos escolares³.

10. Los accionantes alegaron que la Ordenanza es inconstitucional por razones de fondo ya que “...se crea un impuesto violando el principio de reserva de ley y la iniciativa exclusiva del Presidente de la República”⁴; y “viola el principio de competencia material de las normas establecidas en el artículo 425, inciso tercero, de la Constitución”⁵.

11. Además, señalan que la Ordenanza viola el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82); las atribuciones de la Asamblea Nacional respecto a expedir, codificar, reformar y derogar leyes o tributos (artículo 120.6 y 7); el procedimiento legislativo respecto a crear, modificar o suprimir tributos (artículo 132. 3); la facultad del presidente para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos (artículo 135); la organización de la función ejecutiva (artículo 141, inciso primero); las atribuciones del presidente de dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir decretos (artículo 147. 5); la responsabilidad

³ Ordenanza impugnada, artículo. 9.

⁴ Corte Constitucional, Caso No. 76-15-IN, fs. 39v.

⁵ Corte Constitucional, Caso No. 76-15-IN, fs. 40.

política, civil y penal de los ministros en el ejercicio de sus funciones (artículo 151 inciso primero); las atribuciones de los ministros respecto al ejercicio de las políticas públicas (artículo 154. 1); el ejercicio de las competencias de las instituciones del Estado (artículo 226); las competencias exclusivas del Estado central respecto a áreas naturales protegidas y recursos naturales y recursos forestales (artículo 261.7 y 11); las competencias de los gobiernos municipales de crear tasas y contribuciones especiales de mejoras (artículo 264. 5); la competencia de la Función Ejecutiva de establecer impuestos (artículo 301); y la jerarquía normativa de acuerdo al principio de competencias exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados (artículo 425 inciso tercero). Solicitan: i) se declare su inconstitucionalidad por el fondo, de normas conexas y, de ser el caso, de los efectos de norma derogada.

12. Freddy Pianchiche Añapa, secretario general del Concejo, expresó que no se han encontrado documentos sobre las normas impugnadas *“debido a problemas que surgieron en el año 2012 cuando se produjo la destitución del Alcalde de esa época Econ. Richard Mina Vernaza”*.⁶

13. Francisco Castro Ayoví, alcalde del cantón Eloy Alfaro, y Eloy Defas Chiliquinga, procurador síndico, señalan que la ley *“...faculta al Alcalde presentar Proyectos de ordenanzas al Concejo municipal... tiene facultad privativa para presentar proyectos de ordenanzas tributarias...”*.⁷ Además manifiestan que *“la demanda fue presentada después del año que entró en vigencia la ordenanza... [y] debe ser rechazada...”*.⁸

IV. Análisis constitucional

14. La acción impugna el fondo de la Ordenanza y se encuentra dentro del plazo legal.⁹ El alcalde del cantón Eloy Alfaro y el procurador síndico se limitan a indicar que se cumplieron los requisitos de forma para expedir la Ordenanza (párrafo 12). La Corte únicamente realizará el examen de constitucionalidad de fondo y determinará si el Concejo, al establecer tasas correspondientes a actividades forestales mediante una ordenanza, ha infringido las normas constitucionales.

15. De la revisión de la demanda, los argumentos y las violaciones constitucionales se concretan en tres temas a analizar: i) la reserva de ley en materia de impuestos; ii) las competencias constitucionales del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (“GAD”); y iii) la seguridad jurídica.

i) La reserva de ley

16. La Constitución establece, con respecto a la reserva de ley, que la presidenta o presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos...¹⁰; y que por iniciativa de la Función Ejecutiva se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos.¹¹ Por su parte, los GAD tienen competencias exclusivas para

⁶ Corte Constitucional, Caso No. 76-15-IN, fs. 65.

⁷ Corte Constitucional, Caso No. 76-15-IN, fs. 67.

⁸ Corte Constitucional, Caso No. 76-15-IN, fs. 67v.

⁹ LOGJCC, artículo 78 (1).

¹⁰ Constitución, artículo 135.

¹¹ Constitución, artículo 301.

crear, modificar o suprimir, mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras, en el ámbito de sus competencias y territorio.¹²

17. El caso trata sobre una ordenanza que crea una tasa, no un impuesto. Los GAD tienen competencia constitucional y legal para establecer tasas. En este sentido es impertinente el análisis de la reserva de ley, al no tratarse de un impuesto, y no cabe el análisis de su vulneración.

ii) Las competencias de los GAD

18. La Constitución establece competencias exclusivas al Gobierno Central sobre las áreas naturales protegidas, los recursos naturales¹³ y los recursos forestales¹⁴. Por otro lado, el Consejo Nacional de Competencia con base en los principios de coordinación y corresponsabilidad ha establecido el ejercicio concurrente de ciertas competencias respecto a la materia¹⁵. No obstante, de la revisión de la Resolución del Consejo Nacional de Competencias se verifica que ninguna competencia concurrente ha sido asignada a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.¹⁶

19. De la revisión de la norma impugnada, se observa que la Ordenanza regula las actividades relacionadas con recursos forestales, en tanto que reglamenta sobre la madera “*que haya sido cortada o talada en los bosques del territorio cantonal...*”. El GAD del cantón Eloy Alfaro, al entrar a regular actividades de corte, tala y movilización de madera, interfiere con las competencias exclusivas del gobierno central. Por esta razón, la Ordenanza viola las normas de competencia de la Constitución.

iii) La seguridad jurídica

20. La Constitución dispone que la seguridad jurídica “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”¹⁷. La Corte Constitucional ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁸

21. De la revisión de la norma impugnada, se vislumbra que la regulación de la tasa creada por la Ordenanza tiene varias deficiencias: i) no establece con claridad el hecho generador de la tasa; ii) no identifica la finalidad de la tarifa, por un lado se expresa que el 25% se dirige a

¹² Constitución, artículo 264 (5); COOTAD, artículo 57 (c).

¹³ Constitución, artículo 261 (7).

¹⁴ Constitución, artículo 261 (11).

¹⁵ Resolución del Consejo Nacional de Competencias No. 007-CNC-2012, publicada en el Registro Oficial No. 727 de 19 de junio de 2012. A los GADs provinciales facultades de i) planificación -zonas de priorización para la forestación y reforestación- y ii) gestión -elaboración de estudios de factibilidad y socialización de programas de forestación y reforestación que ejecuten-. A los GADs parroquiales facultades de gestión -elaboración de estudios de factibilidad, socialización de programas de forestación y reforestación que ejecuten, mantenimiento y cuidado de áreas forestadas.

¹⁶ Resolución del Consejo Nacional de Competencias No. 007-CNC-2012.

¹⁷ Constitución, artículo 82.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 989-11-EP/19.

comunidades donde se ha explotado madera, pero por otro no se determina el destino del 75% restante de la tasa cobrada; iii) no identifica ni detalla el servicio prestado por el GAD por el cobro de la tasa; iv) el ámbito de aplicación es contradictorio, en la parte resolutive señala que se reglamenta la madera que se movilice dentro de la jurisdicción cantonal y, en el artículo 1, indica que se regula la movilización de madera fuera de la misma jurisdicción.

22. La Ordenanza, al regular de forma deficiente la tasa, no es una norma clara y, de este modo, viola la seguridad jurídica establecida en la Constitución.

23. La Corte considera que los GAD se encuentran facultados para emitir ordenanzas que promuevan la remediación ambiental, proyectos de saneamiento, educación ambiental, y protección de las comunidades que se encuentren bajo su jurisdicción y en lugares donde existan actividades extractivas. Sin embargo, los GAD deben observar rigurosamente las normas de competencia establecidas en la Constitución y en la ley¹⁹.

24. Con relación a declaración de anulación total de varios artículos de la Ordenanza, realizada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (párrafo 4 supra), la Corte considera que lo resuelto en esta sentencia complementa lo analizado y resuelto por la Corte Nacional de Justicia.

25. Finalmente, los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad son para el futuro con relación a las normas vigentes al momento de expedir esta sentencia. De acuerdo con la ley, *“las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro.”*²⁰

V. Decisión

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

1. Declarar la inconstitucionalidad con efectos generales y hacia el futuro de las normas vigentes de la “Ordenanza que reglamenta el registro forestal y el cobro de la tasa por metro cúbico de madera, que haya sido cortada o talada en los bosques del territorio cantonal y se movilice dentro de la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro”, publicada en el Registro Oficial No. 327, 3 de agosto de 2006.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.08.04
17:23:07 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

¹⁹ Constitución, artículos 260 al 274, COOTAD, artículos 4 y 136.

²⁰ LOGJCC, artículo 95.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 22 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.04
19:29:36 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0076-15-IN

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.05
11:16:25 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Dictamen No. 1-20-RC/20

Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

CASO No. 1-20-RC**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE****Dictamen**

Tema: Dictamen respecto al procedimiento que debe seguirse para tramitar la propuesta de enmiendas constitucionales relacionadas con la autonomía de la Provincia de Galápagos en materia territorial y el sistema de gobierno que rige en su territorio.

I. Antecedentes

1. El 10 de febrero de 2020, el presidente de la Asamblea Nacional, César Ernesto Litardo Caicedo, remitió a la Corte Constitucional “*el proyecto de Enmiendas Constitucionales para modificar los artículos 244 y 258 de la Constitución de la República*” relativo a las regiones autónomas y el régimen especial de gobierno y administración de la provincia de Galápagos.¹ La propuesta fue presentada por Washington Paredes Torres, asambleísta por Galápagos, quien requiere que la Corte indique cuál de los procedimientos previstos en el orden constitucional corresponde aplicar.

2. En virtud del sorteo realizado el 4 de marzo de 2020 por el Pleno de la Corte Constitucional, la sustanciación de la causa correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría.

3. El 16 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió suspender todos los plazos y términos previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).²

4. El 12 de mayo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió permitir a cada jueza y juez de la Corte Constitucional habilitar los plazos y términos de los casos que se encuentren en su conocimiento, con el objeto de continuar con la sustanciación de los mismos hasta remitir el proyecto de sentencia o dictamen a la Secretaría General.³

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Expediente constitucional, *Proyecto de enmiendas constitucionales*, fs. 18 vta.

² Corte Constitucional, Resolución No. 004-CCE-PLE-2020, con motivo de la pandemia generada por el COVID-19. Véase, además, Ministerio de Salud Pública. Acuerdo Ministerial No. 00126-2020, publicado en Registro Oficial Suplemento No. 160 de 12 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró en estado de emergencia sanitaria a todos los establecimientos del sistema nacional de salud. Presidencia de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo No. 1017, de 15 de marzo de 2020.

³ Pleno de la Corte Constitucional. Resolución No. 005-CCE-PLE-2020, 12 de mayo de 2020. “*Artículo 2.- Las juezas y jueces de la Corte Constitucional podrán habilitar los plazos y términos de los casos que se encuentren en su conocimiento, con el objeto de continuar con la sustanciación de los mismos hasta*

5. El 17 de junio de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, dispuso la publicación de la propuesta de modificación constitucional en el Registro Oficial y en la página web institucional, y reactivó los términos para el presente caso.

II. Competencia de la Corte Constitucional

6. La Corte Constitucional es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad con lo dispuesto en los artículos 443 de la Constitución y 99 (1) de la LOGJCC, a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la presente propuesta de modificación constitucional.

III. Legitimación activa

7. El artículo 441 (2) de la norma suprema, que regula la reforma de la Constitución mediante enmienda, establece que esta podrá realizarse “*Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional*”. El proyecto remitido fue respaldado con la firma de 51 de 137 asambleístas. En consecuencia, la propuesta cumple con el requisito de legitimación activa.

IV. Proyecto de modificación constitucional

8. El contenido de la propuesta remitida a la Corte Constitucional consiste en la modificación del artículo 244 y la sustitución del artículo 258 de la Constitución, así como también contiene tres disposiciones transitorias, una general y una final.

9. Con relación al artículo 244, la propuesta se propone agregar al final de la norma el siguiente párrafo:

La provincia de Galápagos es una región autónoma para efectos de su desarrollo, por lo que se exceptúa de esta disposición.

10. En cuanto al artículo 258, la propuesta propone sustituir por el siguiente texto:

[1] Para gobernar y administrar el territorio de la provincia de Galápagos se contará con un Consejo Regional de Gobierno, de régimen especial. Estará integrado por un Gobernador, que será de elección popular, y lo presidirá; cuatro ministros de Estado designados por el Presidente de la República, quienes

remitir el proyecto de sentencia o dictamen a la Secretaría General. Para tal efecto, los plazos y términos en estas causas se reactivarán con la emisión de una providencia por parte de la respectiva jueza o juez sustanciador, quien señalará expresamente la reactivación de los plazos y términos para cada caso y dispondrá las medidas de sustanciación correspondientes, en razón del tipo de causa y su estado procesal. Las audiencias se celebrarán por medios digitales, de conformidad con los lineamientos que oportunamente establezcan las juezas y jueces sustanciadores o el Pleno del Organismo”.

lo representarán; los alcaldes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales; y, un representante de las Juntas Parroquiales.

[2] El Gobernador cumplirá y hará cumplir a todas las demás instituciones públicas las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución, evaluación de las políticas públicas, igualdad de los derechos de las personas, el buen vivir y los derechos de la naturaleza.

[3] El Consejo Regional de Gobierno se regirá por las atribuciones de la Función Ejecutiva y acorde con la normativa vigente, en lo que sea pertinente; las competencias de los consejos provinciales; y, las demás normas jurídicas que por las excepciones establecidas en este artículo, se regularán por la Ley.

[4] Son órganos del Consejo Regional de Gobierno: el Pleno del Consejo, el Gobernador y la Secretaría Técnica.

[5] El territorio insular de Galápagos es una región autónoma; zona única de administración y planificación. Para el desarrollo provincial, el Consejo Regional de Gobierno realizará la planificación y el ordenamiento territorial con la participación obligatoria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El plan deberá ser aprobado por el Pleno del Consejo Regional de Gobierno y el Presidente de la República, para su inclusión en el Presupuesto General del Estado, así como su ejecución progresiva. Para el efecto, se podrá recurrir a financiamiento interno y externo. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores.

[7] El Consejo Regional de Gobierno tendrá a su cargo el control y uso del territorio, así como el manejo sustentable de los recursos naturales; y, contribuirá con la organización y ejecución de las actividades públicas que se realicen en la Provincia.

[8] A los residentes permanentes de la Provincia, en virtud de sus limitaciones geográficas, se les garantizará el acceso exclusivo a los recursos naturales, a las inversiones y a las actividades ambientales sustentables.

[9] El Consejo Regional de Gobierno regulará el derecho a la residencia, con el fin de limitar la migración interna al territorio insular. También regulará el derecho al trabajo, que será concedido con residencia temporal, cuando no haya residentes permanentes que puedan ejecutar la actividad requerida.

11. En las disposiciones transitorias contenidas en el proyecto de enmienda se establece: (i) un plazo de ciento veinte días para que la Asamblea Nacional apruebe una Ley Orgánica de la Regionalización de Galápagos; (ii) un mandato para que la Asamblea apruebe la Ley Orgánica de la Región Autónoma del Régimen Especial de Galápagos en el plazo legal correspondiente; y, (iii) un plazo de ciento ochenta días para que la Asamblea Nacional reforme las leyes que rigen el sector público de acuerdo a las enmiendas.

12. La disposición general determina que las enmiendas constitucionales deberán ser desarrolladas mediante la normativa infraconstitucional respectiva. Por otro lado, la disposición final refiere que, en cumplimiento del Dictamen 001-14-DRC-CC, se haga conocer el contenido del acto normativo a la Corte Constitucional.

13. El asambleísta proponente, en la exposición de motivos, fundamenta su iniciativa de enmienda constitucional en *“El creciente descontento popular en la provincia de Galápagos por la forma de designación de su máximo representante”*.⁴ En ese sentido, sostiene que es *“un anhelo que de sus habitantes que sus representante sea elegido por votación popular, es decir, un gobernador, que será quien reemplace como máxima autoridad de la provincia al Ministro Presidente nombrado por el Presidente de la República”*.⁵ La propuesta de reforma sugiere que se *“siga el trámite previsto en el numeral 2 del artículo 441 de la Constitución que se refiere al procedimiento de enmiendas constitucionales”*.⁶

V. Análisis constitucional

14. La Constitución establece distintos mecanismos de reforma constitucional.⁷ Primero, prevé la enmienda constitucional, que *“respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional”*.⁸ Luego, contempla la reforma parcial que se caracteriza por *“efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado”*, pero sin conllevar restricciones a los derechos y garantías.⁹ Por último, prescribe la Asamblea Constituyente, entendido como *“el más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución”*.¹⁰

15. En materia de control de propuestas de reforma constitucional, la Corte ha establecido las fases de su intervención y diferenció tres momentos.¹¹ El primero de ellos constituye el objeto del presente dictamen y tiene que ver con la definición del mecanismo que corresponde aplicar para la tramitación de la propuesta de reforma en cuestión.

16. La Corte, entonces, determinará si se puede por enmienda modificar la constitución para i) la exclusión de la provincia de Galápagos de la formación de regiones autónomas y la determinación de que la Provincia de Galápagos es, en sí misma, una región autónoma; ii) la reorganización del sistema de gobierno especial de la Provincia de Galápagos para que el presidente del Consejo de Gobierno sea electo; iii) la regulación

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Expediente constitucional, *Proyecto de enmiendas constitucionales*, fs. 7.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Expediente, fs. 7.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Expediente, fs. 2 vta.

⁷ Constitución, artículos 441 al 444.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen N.º 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019*, párrafo 9.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen N.º 1-19-RC/19*, párrafo 10.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen N.º 1-19-RC/19* párrafo 11.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen N.º 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019*, párrafo 17.

del derecho a la residencia, la limitación de la migración interna y el derecho al trabajo; iv) el acceso exclusivo a los residentes permanentes de la Provincia a los recursos naturales, inversiones y actividades ambientales sustentables.

17. La enmienda, según la Constitución¹², procede cuando no altera la estructura fundamental de la norma suprema, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establece restricciones a los derechos y garantías, o no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución. Corresponde determinar si la propuesta incurre en alguna de esas prohibiciones que impiden la vía de la enmienda.

i) La exclusión de la provincia de Galápagos de la formación de regiones autónomas y la determinación de que la Provincia de Galápagos sea una región autónoma

18. El cambio que se propone al artículo 244 relativo a la consagración de la Provincia de Galápagos como una región autónoma, implica modificar la configuración del territorio nacional y otorgar una autonomía regional no prevista originariamente en los artículos 242 y siguientes de la Constitución y con regulaciones diferentes a las constitucionales para la conformación de una región autónoma. Al redefinir un aspecto perteneciente al territorio del Estado, afectaría a uno de sus elementos constitutivos.

19. Esta misma consideración debe aplicarse a la parte de la propuesta de cambio del artículo 258, contenida en el párrafo quinto, que reza: “*El territorio insular de Galápagos es una región autónoma; zona única de administración y planificación...*”.

20. En consecuencia, no cabe la vía de la enmienda para esta propuesta.

ii) La reorganización del sistema de gobierno especial de la Provincia de Galápagos para que el presidente del Consejo de Gobierno sea electo

21. La lectura del proyecto permite colegir que los principales efectos de la modificación del artículo 258, en caso de materializarse, reorganizarían el sistema de gobierno especial que rige en la provincia de Galápagos. El cambio más relevante es la elección popular del presidente del Consejo de Gobierno, en lugar de su designación unilateral por parte del presidente de la república. Este cambio no desconoce la decisión constituyente de mantener a la provincia de Galápagos, por su especial particularidad, al amparo de un régimen de gobierno especial. De hecho, en la propuesta se establece un Consejo Regional conformado por el gobernador, cuatro ministros de Estado, alcaldes de los gobiernos locales y un representante de las Juntas Parroquiales.

22. La forma de designación de una autoridad a través de una elección respeta los derechos de participación. La designación popular de los representantes no contravendría la condición de Estado constitucional democrático.¹³

¹² Constitución, artículo 441.

¹³ Constitución, artículo 1.

23. La democracia, en este contexto constitucional, debe entenderse a partir de la idea de autogobierno. Esto significa que todas las personas tienen derecho a ser parte de los procesos decisorios que atañen a la comunidad que integran. Una comunidad mejora sus probabilidades de ser verdaderamente autogobernada cuando todos intervienen en la adopción de decisiones públicas, que terminan afectando a todos sus miembros, como es el caso de la elección de los representantes políticos.

24. Por otro lado, en este caso, una propuesta que promueve e intensifica los derechos de participación, no altera la estructura ni los elementos constitutivos del Estado con relación a una provincia que tiene un régimen especial regulado por la Constitución, por lo que podría realizarse mediante enmienda constitucional.

iii) La regulación del derecho a la residencia, la limitación de la migración interna y el derecho al trabajo

25. El texto propuesto para modificar el artículo 258 de la Constitución establece que se “regulará el derecho a la residencia, con el fin de limitar la migración interna al territorio insular”. El texto vigente dice que “se limitarán los derechos de migración interna”. La Corte entiende que con este cambio, más allá de la adopción de una expresión diferente, no habría un empeoramiento de la situación del derecho a migrar ni a la libertad de tránsito.¹⁴

26. Por otro lado, el texto propuesto también alude a una regulación al derecho al trabajo. Sin embargo, el artículo 258 vigente prescribe actualmente también una limitación al trabajo en igual sentido que la propuesta.

27. Por todo esto, los cambios terminológicos con relación a la regulación de la residencia, migración interna y trabajo se podrán realizar mediante enmienda.

iv) El acceso exclusivo a los residentes permanentes de la Provincia a los recursos naturales, inversiones y actividades ambientales sustentables

28. La propuesta de enmienda al artículo 258 prevé que a los residentes permanentes en la Provincia de Galápagos “se les garantizará el **acceso exclusivo** a los recursos naturales, a las inversiones y a las actividades ambientales sustentables” (énfasis añadido). El texto constitucional vigente dispone que “las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán **acceso preferente** a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables” (énfasis añadido).

29. El texto propuesto, al sustituir el acceso preferente a uno exclusivo, variaría sustancialmente el acceso a recursos naturales, inversiones y a actividades ambientales

¹⁴ Constitución, artículos 40 y 66 (14).

sustentables. Esta propuesta podría afectar al derecho a la igualdad¹⁵ y al derecho a realizar actividades económicas.¹⁶

30. La igualdad se violaría porque el acceso exclusivo a un grupo de personas (residentes permanentes en la provincia) implica una exclusión (habitantes del territorio ecuatoriano). Esta exclusión crearía un privilegio, que siempre es contrario al principio y al derecho a la igualdad. Aceptar una propuesta de este estilo promovería cuestiones tales como permitir que en los lugares donde hay explotación petrolera, exclusivamente se beneficiaría a quienes habitan en esas localidades. Con relación a realizar actividades económicas, la propuesta anularía este derecho a las personas no residentes en la provincia.

31. En consecuencia, esta propuesta no podría ser tramitada vía enmienda.

VI Decisión

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

1. La propuesta de modificación constitucional de los artículos 244 y 258 (párrafo 5) del planteamiento de modificación, relativa a la declaración de región autónoma a la Provincia de Galápagos, no puede tramitarse mediante el procedimiento de enmienda.
2. La propuesta de modificación del artículo 258, respecto a la elección del presidente del Consejo de Gobierno, que tiene una regulación constitucional especial, puede tramitarse mediante el procedimiento de enmienda, conforme lo dispuesto en el artículo 441 (2) de la Constitución.
3. La propuesta de modificación al artículo 258 respecto al cambio de enunciado sobre la regulación de la residencia, migración interna y derecho al trabajo, puede tramitarse mediante el procedimiento de enmienda, conforme lo dispuesto en el artículo 441 (2) de la Constitución.
4. La propuesta de modificación al artículo 258 (párrafo 7) de la propuesta, respecto al acceso exclusivo a los recursos naturales, a las inversiones y a las actividades ambientales sustentables, no puede tramitarse mediante el procedimiento de la enmienda.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

**DANIELA
SALAZAR
MARIN**

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2020.07.20
18:05:49 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

¹⁵ Constitución, artículos 11 (2) y 66 (4).

¹⁶ Constitución, artículo 66 (15).

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 08 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.21
08:29:50 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1-20-RC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día lunes veinte y martes veintiuno de julio de dos mil veinte, por la Presidenta subrogante de la Corte Constitucional y por la Secretaria General, respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha:
2020.07.21
18:46:50 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 3-20-RC/20
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 12 de agosto de 2020

CASO No. 3-20-RC

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

Dictamen

El presente dictamen determina la vía de procedimiento de la petición de cambio constitucional formulada por Jorge Moreno Ordóñez.

I. Antecedentes

1. El 9 de julio de 2020, Jorge Moreno Ordóñez sometió al conocimiento de la Corte Constitucional una iniciativa de modificación constitucional mediante una asamblea constituyente convocada por consulta popular¹, con la pretensión de que esta Corte se pronuncie favorablemente al respecto.

2. En su escrito, el solicitante textualmente requiere: “[...] *al amparo del artículo 444 de la Constitución de la República del Ecuador, solicito que, con el fin que la ciudadanía resuelva mediante consulta popular la convocatoria asamblea constituyente la Corte Constitucional califique la siguiente pregunta: “¿APRUEBA USTED QUE SE CONVOQUE E INSTALE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE PLENOS PODERES, DE CONFORMIDAD CON EL ESTATUTO ELECTORAL QUE SE ADJUNTA PARA QUE SE TRANSFORME EL MARCO INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y ELABORE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA? [...]”*”.

3. La sustanciación de esta causa correspondió por sorteo al juez Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 30 de julio de 2020.

4. Mediante escrito ingresado el 4 de agosto de 2020, el solicitante indicó:

“[...] La presente causa corresponde a un pedido de reforma constitucional para la realización de una asamblea constituyente ... , a fin de que la Corte Constitucional atienda nuestro derecho, que por iniciativa ciudadana se realice una Consulta Popular que disponga la instalación de una Asamblea Constituyente en el Ecuador; y, que, por consiguiente, la Corte Constitucional disponga al Consejo Nacional Electoral, nos entregue los formularios para la recolección de firmas del 12% de personas inscritas en el Registro Electoral, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 444 de la Constitución de la República en vigencia [...]”

¹ El solicitante presentó un escrito de petición y adjuntó un estatuto de elección, instalación y funcionamiento de la asamblea constituyente.

II. Legitimación activa

5. Los artículos 444 de la Constitución y 100.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescriben que los ciudadanos que representen al menos el doce por ciento de las personas inscritas en el padrón electoral podrán presentar iniciativas de reforma constitucional a través de una asamblea constituyente convocada mediante consulta popular. Previo a la recolección de las firmas requeridas para justificar dicho doce por ciento, la Corte Constitucional debe realizar un examen constitucional respecto de la iniciativa de reforma constitucional. Por lo tanto, el solicitante se encuentra legitimado en la presente causa.

III. Competencia de la Corte Constitucional

6. Conforme a lo dispuesto en el artículo 443 de la Constitución de la República y el artículo 99.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), esta Corte es competente para emitir dictamen de procedimiento de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el solicitante.

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

7. Con arreglo a lo prescrito en los artículos 99 y 100 de la LOGJCC, y a lo establecido en el dictamen de la Corte Constitucional No. 4-18-RC/19², existen tres momentos diferenciados en la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional, en lo que sea aplicable a cada caso. El primero consiste en un dictamen de procedimiento en el que se determina, cuál de las tres vías de modificación constitucional (enmienda, reforma parcial o, cambio constitucional: arts. 441, 442 y 444 de la Constitución, respectivamente) es apta para la expedición del texto de modificación constitucional propuesto por el solicitante. El segundo momento viene dado por una sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera. Y el tercero corresponde a una sentencia de constitucionalidad de la respectiva modificación de la Constitución, en la que se ejerza el control ex post de la enmienda, reforma o cambio constitucional.

8. El presente es un dictamen relativo al primero de aquellos momentos, por lo que “[...] *deberá indicar cuál de los procedimientos [de modificación constitucional ya indicados...] debe seguirse para tramitar el proyecto normativo, y las razones de derecho que justifican esta decisión [...]*” (art. 101 de la LOGJCC). En consecuencia, no corresponde analizar en este dictamen —para cuya emisión no existe un lapso máximo, en virtud del referido dictamen No. 4-18-RC/19— el anexo que contiene las consideraciones, la pregunta y las disposiciones jurídicas, pues eso anticiparía el segundo de los referidos momentos.

² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-18-RC/19 del 9 de julio de 2019.

9. Ahora bien, las aludidas tres vías de modificación constitucional difieren en lo siguiente: mientras la enmienda (art. 441³) y la reforma (art. 442⁴) proponen desde el inicio del procedimiento el *contenido normativo* de la eventual modificación constitucional, el cambio constitucional (art. 444⁵) no, pues, en este supuesto, el contenido de una posible futura constitución es algo que comenzará a proponerse, recién, en la eventual asamblea constituyente.

10. Lo anterior tiene implicaciones para el ejercicio del primer momento de control constitucional antes descrito, es decir, para el dictamen sobre la vía que ha de seguir una iniciativa de modificación constitucional. Así, mientras que, para la determinación de la idoneidad o no de una enmienda o una reforma constitucional, esta Corte debe examinar si el contenido normativo de la modificación constitucional propuesta respeta los límites materiales establecidos en la Constitución para la idoneidad de tales vías (no restricción de derechos, no alteración de la estructura constitucional o del carácter y elementos del Estado, según se trate), eso no ocurre cuando se trata de determinar la idoneidad de la vía del cambio constitucional. Cabe recordar, sin embargo, que de conformidad al párr. 7 *supra*, en el segundo momento de actuación de esta Corte se examinará la constitucionalidad de la convocatoria a la asamblea constituyente planteada por Jorge Moreno Ordóñez.

11. En definitiva, en el primer momento de control de una iniciativa de cambio constitucional solamente cabe verificar si efectivamente se trata de una iniciativa de ese tipo y, de la revisión de la solicitud y su anexo, esta Corte verifica que la solicitud contiene una iniciativa de reforma constitucional mediante convocatoria a una asamblea constituyente mediante consulta popular, por lo que se debe dar por cumplido el primer momento.

V. 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 dictamina:

1. La vía de procedimiento idónea para la presente solicitud de modificación constitucional es, efectivamente, la de cambio constitucional, prescrita en el artículo 444 de la Constitución. De este modo, esta Corte cumple con el primer momento de control de constitucionalidad de la iniciativa de modificación constitucional antedicha.

³ **Art. 441.-** La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará: [...].

⁴ **Art. 442.-** La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de [...].

⁵ **Art. 444.-** La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.

2. Disponer que el expediente vuelva al despacho del juez sustanciador, a efectos de que se inicie el respectivo control previo de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular en el término previsto en el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.08.18
11:18:55 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrera Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 12 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
11:31:00 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 3-20-RC

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
15:26:29 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Sentencia No. 2-20-IA/20 y acumulados
Juez ponente: Ali Lozada Prado

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

CASO N° 2-20-IA y acumulados

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

Sentencia

Tema: En esta sentencia, la Corte analiza las acciones públicas de inconstitucionalidad No. 2-20-IA, 3-20-IA, 4-20-IA y 6-20-IA presentadas en contra de la resolución N° 031-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura y del memorando N° DP17-2020-0178-MC de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha, desestimando sus pretensiones, por tratarse de actos sin efectos ulteriores.

I. ANTECEDENTES

Causa 2-20-IA

A. Actuaciones procesales

1. El 16 de abril de 2020, Sylvia Bonilla Bolaños, en calidad de presidenta de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos; Pamela Chiriboga Arroyo, en calidad de asesora legal de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH; Ana Cristina Vera, en calidad de Directora Ejecutiva del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos, SURKUNA; Vianca Gavilanes, en calidad de integrante de la Fundación Dignidad; Andrea Aguirre Salas, en calidad integrante de Mujeres de Frente; Lina María Espinosa Villegas, en calidad de coordinadora legal de Amazon Frontlines; Billy Navarrete Benavidez, en calidad de Secretario Ejecutivo del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, CDH; Vivian Isabel Idrovo Mora y Luis Xavier Solis Tenesaca por sus propios derechos (en adelante, “las accionantes”) presentaron demanda de inconstitucionalidad de actos administrativos con carácter general, impugnando: i) la resolución N° 031-2020, expedida el 17 de marzo de 2020 por el Pleno del Consejo de la Judicatura (también, “la resolución impugnada”) y, ii) el memorando circular N° DP17-2020-0178-MC, emitido el 15 de abril de 2020 por la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha (también, “el memorando impugnado”).

2. Mediante auto expedido el 21 de mayo de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión admitió a trámite la acción planteada y requirió al Consejo de la Judicatura así como a la Procuraduría General del Estado que “en el término de quince días” intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los actos impugnados así como se dispuso la publicación de un extracto de la demanda en el Registro Oficial.

3. El juez sustanciador, Alí Lozada Prado, solicitó al Pleno del organismo el tratamiento prioritario del caso¹, petición que fue aceptada en sesión ordinaria del 16 de junio de 2020. En providencia del 22 de junio del 2020, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso.

B. Actos impugnados

4. Las disposiciones acusadas como inconstitucionales, en su parte pertinente, establecen lo siguiente:

4.1. Resolución N° 031-2020:

“[...] Artículo 1.-Suspensión de la Jornada Laboral.- Disponer la suspensión de la jornada laboral a las y los servidores judiciales que integran la Función Judicial, en los órganos administrativos, jurisdiccionales, autónomos y auxiliares, mientras dure el estado de excepción declarado por el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, a través del Decreto Ejecutivo No. 1017, de 16 de marzo de 2020.

Artículo 2.- Excepción conforme la materia.- Se exceptúa de la suspensión de la jornada laboral, las y los servidores que forman parte de las unidades judiciales con competencia en materia de flagrancia: penal; violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar; tránsito; adolescentes infractores, así como también de las unidades multicompetentes en lo que corresponde a los casos de flagrancia, para lo cual se sujetarán a los turnos preestablecidos.

Para las causas en materia de garantías penitenciarias o materia penal, en las unidades de flagrancia se habilitarán las ventanillas necesarias para la presentación y registro de las personas que se encuentran en prelibertad, así como en el cumplimiento de medidas sustitutivas por presentaciones periódicas [...]

Artículo 5.- Caducidad de la prisión preventiva, prescripción de la acción y hábeas corpus.- Corresponde a las y los jueces, garantizar que no opere la caducidad de la prisión preventiva y la prescripción de la acción en materia penal; tránsito; adolescentes infractores; y, violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar.

En las acciones de hábeas corpus, las y los jueces de las unidades de flagrancias serán competentes para conocer y resolver dichas acciones [...]”.

4.2. Memorando circular N° DP17-2020-0178-MC:

“[...] En razón de la normativa expedida en torno a la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional, se advierte a las unidades judiciales en general que mientras se mantenga el estado de excepción debe acatarse estrictamente los lineamientos determinados por el órgano de gobierno de la Función Judicial, que a través de Resolución 031-2020 aprobó la suspensión de la jornada laboral en la Función Judicial frente a la declaratoria de estado de excepción expedido por el Presidente Constitucional de la República del Ecuador.

Por lo expuesto, esta determinadamente (sic) prohibido el ingreso de garantías (amparo), demandas, escritos, oficios, etc., que no estén relacionados con las excepciones previstas en

¹ En su petición, el juez sustanciador solicitó el tratamiento prioritario del caso “[...] Dadas las circunstancias de emergencia nacional y tomando en cuenta que las accionantes alegan la suspensión del derecho a la tutela judicial efectiva en un estado de excepción, se estima necesario que la Corte Constitucional resuelva de manera prioritaria la presente demanda a fin de dar pronta respuesta a las accionantes y ciudadanía general [...]”.

el artículo 2 de la Resolución No. 031-2020 aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, que se refieren a las Unidades Judiciales o Multicompetentes con competencia en infracciones flagrantes:

1. Penal;
2. Violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar;
3. Tránsito;
4. Adolescentes infractores;
5. Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia (Exclusivamente en peticiones de excarcelación por pago total y cumplimiento de la pena);
6. Garantías Penitenciarias (Cumplimiento de la pena y régimen semiabierto); y,
7. Garantías Constitucionales (Exclusivamente Habeas [sic] Corpus y escritos relacionados con esta garantía).

La presente disposición es de obligatorio cumplimiento en cada unidad judicial mientras persista la emergencia sanitaria a nivel de la provincia de Pichincha, a medida que de acuerdo a las disposiciones del COE las actividades laborales se habiliten parcialmente, esta disposición se modificará conforme las directrices que emanen del Pleno del Consejo de la Judicatura [...].”

C. Las pretensiones y sus fundamentos

5. Las accionantes formularon como pretensiones de su acción, en primer lugar, que se declare la inconstitucionalidad de los actos administrativos impugnados y, en segundo lugar, que se repare integralmente la vulneración de derechos, dictando medidas de satisfacción y no repetición.

6. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes cargos en contra de los actos impugnados:

6.1. Que la resolución y el memorando impugnados vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución², porque –con excepción del hábeas corpus– impidieron la tramitación de las garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales durante la suspensión de la jornada laboral de las y los servidores de la Función Judicial dispuesta con motivo del estado de excepción ordenado en el decreto ejecutivo No. 1017, del 16 de marzo de 2017. Tal vulneración fue advertida por la Defensoría del Pueblo mediante Oficio Nro. DPE-DP-2020-0199-O dirigido al Consejo de la Judicatura, en el que se indicó el impedimento de trámite de las garantías jurisdiccionales.

6.2. Que los actos impugnados contravienen el artículo 27, numeral 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos³, porque suspenden el ejercicio del

² Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

³ Art. 27.- Suspensión de Garantías.-

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

derecho de tutela judicial efectiva, cuando su suspensión está proscrita, inclusive en estados de excepción. Este hecho también es contrario al artículo 165 de la Constitución⁴ pues entre los derechos susceptibles de suspensión en un estado de excepción no se incluye a la tutela judicial efectiva. De esta forma, los referidos actos evidenciarían una actuación ilegítima por parte del Consejo de la Judicatura.

6.3. Que los actos impugnados contravienen las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 11, numerales 1, 3, 4 y 8⁵ de la Constitución, porque restringen el ejercicio de la tutela judicial efectiva y, consecuentemente, la protección judicial de los derechos fundamentales.

D. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado

7. Mediante documento ingresado el 17 de junio de 2020, la Procuraduría General del Estado solicitó que se desestime la acción. Como fundamento de su petición esgrimió las siguientes razones:

7.1. Que el Consejo de la Judicatura emitió resolución No. 038-2020, por la que amplió y restableció el sistema de turnos en la atención de garantías jurisdiccionales conforme a la resolución No. 031 de 17 de marzo de 2020; y que la presidenta de la Corte Nacional de Justicia emitió oficio circular No. 203-P-CJN-202 en el que aclaró que la suspensión de jornada y términos ordenados no aplica a las acciones de garantías jurisdiccionales; de lo que –en opinión de la Procuraduría– se desprende que la

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

⁴ Art. 165.- Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución [...].

⁵ Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento. [...]

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales. [...]

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

presentación y tramitación de garantías jurisdiccionales no han sido suspendidas, desvirtuándose en consecuencia la alegada vulneración de derechos.

7.2. Que los actos administrativos impugnados han sido derogados, razón por la cual, la acción carece de objeto.

E. Alegaciones del Consejo de la Judicatura

8. Mediante escrito ingresado el 18 de junio de 2020, el Consejo de la Judicatura solicitó que se rechace la acción de inconstitucionalidad exponiendo los siguientes argumentos:

8.1. Que la resolución impugnada se derogó mediante resolución del Consejo de la Judicatura N° 057-2020 de 3 de junio de 2020. Y que el memorando impugnado fue dejado sin efecto mediante memorando circular N° DP17-2020-0185-MC, emitido por la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura. Con estos antecedentes, el Consejo Nacional de la Judicatura sostiene que, al haberse derogado los actos impugnados y extinguido, con ello, sus efectos jurídicos, no existe objeto sobre el que se pueda realizar el examen de constitucionalidad, debiéndose rechazar la acción.

8.2. Que, en la resolución impugnada, no se prohibió el acceso a las garantías jurisdiccionales, sino únicamente se refirió a la sustanciación del hábeas corpus debido a una posible prescripción de prisiones preventivas, lo que motivó su puntualización. Asimismo, afirma que en la resolución N° 028-2020 se indicó que las unidades judiciales de flagrancia y multicompetentes encargadas de sustanciar las garantías jurisdiccionales se excluían de las restricciones de ingreso y atención dispuesta a otras, por lo que el acceso a la justicia de dichas garantías no fue suspendido.

8.3. Que, en la resolución No. 038-2028 de 17 de abril de 2020, el Consejo de la Judicatura indicó que las garantías jurisdiccionales no han sido suspendidas, estableciéndose además un sistema de turnos y ampliación a la atención ciudadana relativo a la presentación y sustanciación de las referidas garantías, por lo que no se transgredió el derecho al acceso a la justicia.

8.4. Que se ha implementado, por parte del Consejo de la Judicatura, una ventanilla de recepción de demandas de acciones constitucionales, difundiendo su existencia en varios medios de comunicación. Ventanilla que ha sido implementada de manera electrónica en provincias como Guayas, por su especial condición de salud pública. Se añade que, respecto de la sustanciación de las garantías, se ha dispuesto el uso de medios telemáticos para la realización de audiencias y demás diligencias; y que, para las audiencias presenciales, se adoptaron protocolos de bioseguridad, distanciamiento físico y supervisión médica que garantizan la seguridad del personal judicial y de usuarios que acceden a instalaciones judiciales. Lo que, en opinión del Consejo de la Judicatura, evidencia la adopción de medidas idóneas para garantizar la tutela judicial efectiva y garantías del debido proceso en esta emergencia sanitaria.

8.5. Que, desde el 16 de marzo de 2020 al 29 de abril de 2020, se receptaron un total de 248 acciones de garantías jurisdiccionales a nivel nacional, lo cual demuestra que el ejercicio de las mismas no se suspendió, ya que, además, el Consejo de la Judicatura carece de competencia para disponer o prohibir su acceso.

Causa No. 3-20-IA**F. Actuaciones procesales**

9. El 20 de abril de 2020, María Dolores Miño, en calidad de directora ejecutiva del Observatorio de Derechos y Justicia (también, “la accionante”) presentó demanda de inconstitucionalidad de actos normativos con carácter general impugnando el memorando circular No. DP17-2020-0178-MC, emitido el 15 de abril de 2020 por la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha (también, “el memorando impugnado”).

10. La causa fue sorteada al juez Hernán Salgado Pesantez y, mediante auto expedido el 10 de junio de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión, la admitió a trámite requiriendo a la parte accionada que en el término de quince días intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del acto impugnado, ordenó además la publicación de un extracto de la demanda en el registro Oficial y dispuso la acumulación al **caso No. 2-20-IA**.

11. Conforme lo referido en el párrafo 3 *supra*, la causa No. 2-20-IA y acumulados fue sorteada al juez Alí Lozada Prado quien avocó su conocimiento el 27 de julio de 2020.

G. La pretensión y sus fundamentos

12. La accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad del memorando impugnado y, en consecuencia, se lo deje sin efecto. Como fundamento de su pretensión, esgrimió los siguientes cargos:

12.1. Que el memorando impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución porque prohibió el ingreso de garantías jurisdiccionales durante la suspensión de la jornada de trabajo de servidores judiciales por motivo de la pandemia del COVID-19 decretada por el Consejo de la Judicatura, lo que anuló el acceso a la justicia y protección judicial de quienes acuden a la administración de justicia al amparo de sus derechos constitucionales.

12.2. Que el memorando impugnado inobservó el artículo 27, numeral 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 165 de la Constitución debido a que al prohibir el trámite de garantías jurisdiccionales, suspendió el derecho a la tutela judicial efectiva, lo cual se encuentra proscrito por la Constitución. Este hecho también desconoció pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como del Comité de Derechos Humanos en los que se establece que las garantías judiciales de derechos no pueden ser limitadas en estados de emergencia⁶. De esta forma, el referido acto es inconstitucional y contrario a los tratados internacionales de derechos humanos.

⁶ La accionante citó las Opiniones Consultivas No. OC-8/87, OC-9/87 y Resolución No. 01/20 emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la Observación General No.2 del Comité de Derechos Humanos.

12.3. Que el memorando impugnado vulneró el derecho a la independencia judicial previsto en el artículo 76, numeral 7, literal k)⁷ porque mediante orden administrativa se limitó la administración de justicia respecto de las garantías jurisdiccionales, cuando la administración de justicia debe ser independiente de órdenes externas a las y los jueces en la tramitación de sus causas.

Causa 4-20-IA

H. Actuaciones procesales

13. El 20 de abril de 2020, María Dolores Miño, en calidad de directora ejecutiva del Observatorio de Derechos y Justicia, Jorge Hernán Baeza, en calidad de decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Internacional del Ecuador y, Verónica Morales Ramos en calidad de docente universitaria (también, “los accionantes”) presentaron demanda de inconstitucionalidad de actos normativos con carácter general impugnando la resolución N° 031-2020, expedida el 17 de marzo de 2020 por el Pleno del Consejo de la Judicatura (también, “la resolución impugnada”).

14. La causa fue sorteada al juez Hernán Salgado Pesantez y, mediante auto expedido el 10 de junio de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión la admitió a trámite, requiriendo a la parte accionada que en el término de quince días intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del acto impugnado, ordenó además la publicación de un extracto de la demanda en el registro Oficial y dispuso su acumulación al **caso No. 2-20-IA**.

15. Conforme lo referido en el párrafo 3 *supra*, la causa No. 2-20-IA y acumulados fue sorteada al juez Alí Lozada Prado quien avocó su conocimiento el 27 de julio de 2020.

I. La pretensión y sus fundamentos

16. Los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad de la resolución impugnada y, en consecuencia se la deje sin efecto. Como fundamento de su pretensión se esgrimieron los siguientes cargos:

16.1. Que la resolución impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución debido a que prohíbe tácitamente el trámite de garantías jurisdiccionales, afectando en forma ilegítima el acceso a la justicia.

16.2. Que la resolución impugnada inobservó el artículo 27, numeral 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos así como el artículo 165 de la Constitución porque no determinó los jueces competentes para conocer y resolver las garantías judiciales en el estado de excepción, ocasionando la suspensión del derecho de acceso a la justicia, derecho cuya suspensión se encuentra proscrita por la Constitución. Por lo tanto, la resolución desconoció los límites constitucionales e internacionales permisibles a derechos humanos en estados de emergencia.

⁷ Art. 76, numeral 7, literal k) “[...] Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto [...]”.

16.3. Que la resolución impugnada vulneró el derecho a la independencia judicial previsto en el artículo 76, numeral 7, literal k) de la Constitución porque mediante una decisión administrativa se prohibió a las y los operadores judiciales tramitar las garantías jurisdiccionales, afectando la independencia que tienen los jueces en la resolución de sus causas.

Causa 6-20-IA

J. Actuaciones procesales

17. El 29 de abril de 2020, Rafael Navarrete Espinoza, en calidad de presidente de la Veeduría y Derechos Humanos “Vigilantes de la Justicia” presentó demanda de inconstitucionalidad de actos normativos con carácter general impugnando la resolución N° 031-2020, expedida el 17 de marzo de 2020 por el Pleno del Consejo de la Judicatura (también, “la resolución impugnada”).

18. La causa fue sorteada al juez Enrique Herrería Bonnet y, mediante auto expedido el 25 de junio de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión la admitió a trámite, requiriendo a la parte accionada que en el término de quince días intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del acto impugnado, ordenó además la publicación de un extracto de la demanda en el registro Oficial y dispuso su acumulación al **caso No. 2-20-IA**.

19. Conforme lo referido en el párrafo 3 *supra*, la causa No. 2-20-IA y acumulados fue sorteada al juez Alí Lozada Prado quien avocó su conocimiento el 27 de julio de 2020.

K. La pretensión y sus fundamentos

20. El accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de la resolución impugnada y, en consecuencia, se la deje sin efecto. Como fundamento de su pretensión se esgrimieron los siguientes cargos:

20.1. Que la resolución impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución porque no estableció los jueces competentes para sustanciar las garantías jurisdiccionales durante la suspensión de la jornada laboral de los operadores judiciales ordenada por el Consejo de la Judicatura, lo cual afectó el acceso a la justicia de los usuarios, dejándolos en indefensión.

20.2. Que la resolución impugnada desconoció el Dictamen No. 1-20-EE/20 por cuanto suspendió el goce del derecho de acceso a la justicia, cuando del mismo expresamente la Corte Constitucional indicó que se encuentra proscrita su limitación.

II. COMPETENCIA

21. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.4 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

III. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

22. Acerca de la legitimación en la causa, el artículo 439 de la Constitución señala que “*Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente*”, razón por la cual, los accionantes se encuentran legitimados para presentar la acción de inconstitucionalidad de actos normativos con carácter general.

23. Respecto de la oportunidad de la demanda, conforme lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la acción de inconstitucionalidad por cuestiones de fondo, puede ser interpuesta en cualquier momento, por lo que se observa que la causa 2-20-IA y acumulados ha sido oportunamente presentada.

IV. ARGUMENTACIÓN DE LA CORTE

24. De conformidad al artículo 98, del Código Orgánico Administrativo, un acto administrativo general se diferencia de uno particular porque sus destinatarios son un conjunto indeterminado de personas. Así, los actos impugnados pueden calificarse como administrativos con efectos generales porque afectan a un grupo indefinido de personas: las y los usuarios de los servicios judiciales.

25. Respecto de la resolución impugnada, la Corte evidencia que el Consejo de la Judicatura expidió el 17 de abril de 2020 (es decir, el día inmediato siguiente a la presentación de la demanda que originó este caso) la resolución N° 38-2020, en la que se ordenó “*Ampliar y establecer el sistema de turnos en la atención de garantías jurisdiccionales, de conformidad con la resolución 031-2020, de 17 de marzo de 2020*”⁸, según la cual, los juzgados de turno y las salas provinciales debían conocer y resolver las correspondientes garantías jurisdiccionales.

26. Posteriormente, el 7 de mayo de 2020, el Consejo de la Judicatura emitió las resoluciones: No. 045-2020, en la que se dispuso “*Restablecer parcialmente las actividades jurisdiccionales en la Corte Nacional de Justicia y en las Cortes Provinciales e implementar la ventanilla virtual*”⁹ y No. 046-2020 en la que se ordenó “*Restablecer el despacho interno de causas en trámite, en los juzgados, unidades judiciales, tribunales penales, tribunales de lo contencioso administrativo y tribunales de lo contencioso tributario a nivel nacional*”¹⁰, evidenciándose de esta forma una derogación tácita y parcial de la resolución impugnada. Sin

⁸ Consejo de la Judicatura, Resolución No. 38-2020 “[...] por la confusión suscitada respecto del alcance de la Resolución 031- 2020, de 17 de marzo de 2020, en materia de garantías jurisdiccionales (cuya presentación en ningún momento fue suspendida), se ha considerado la necesidad de ampliar y establecer el sistema de turnos para la atención de estas garantías en las citadas provincias [...]” Artículo 2.- Las apelaciones en materias de garantías jurisdiccionales serán conocidas y resueltas por las y los jueces competentes de acuerdo al procedimiento previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...] DISPOSICIONES GENERALES PRIMERA.- Las direcciones provinciales, bajo la supervisión de la Dirección General del Consejo de la Judicatura, elaborarán el cronograma, los horarios y los cuadros de atención respectivos. En las demás provincias, las y los jueces de flagrancia y multicompetentes de turno continuarán conociendo y resolviendo las causas de garantías jurisdiccionales [...]” disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2020/038-2020.pdf>

⁹ Consejo de la Judicatura, Resolución No. 045-2020 disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2020/045-2020.pdf>

¹⁰ Consejo de la Judicatura, Resolución No. 046-2020 disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2020/046-2020.pdf>

embargo, es la resolución N° 057-2020, del 7 de junio de 2020, emitida por el Consejo de la Judicatura que se dispuso “*Restablecer progresivamente las actividades jurisdiccionales a nivel nacional*”¹¹, la que expresamente derogó las resoluciones previamente mencionadas. En dicho acto, actualmente vigente, no se constata una reproducción del contenido del acto impugnado¹².

27. Respecto del memorando impugnado, cabe mencionar que de los documentos aportados por las accionantes, dicho acto administrativo fue dejado sin efecto mediante memorando N° DP17-2020-0185-MC, emitido el 17 de abril de 2020 por la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura¹³.

28. Por tanto, conforme a lo establecido en el artículo 76, numeral 8 de la LOGJCC¹⁴, dado que los actos impugnados son actos administrativos de carácter general cuyos efectos se agotan

¹¹ Consejo de la Judicatura, Resolución No. 057-2020: “[...] *DISPOSICIONES DEROGATORIAS PRIMERA PRIMERA.- Deróguese la Resolución 031-2020, expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura con fecha 17 de marzo de 2020 [...]*” disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2020/057-2020.pdf>

¹² Ibid., artículo 10. “[...] *Garantías jurisdiccionales.- Las acciones de garantías jurisdiccionales continuarán siendo conocidas y tramitadas por todas las y los juzgadores que mantienen dicha competencia de acuerdo con la ley. La presentación de acciones y de escritos en la materia constitucional no estará sujeta al mecanismo de turnos y se recepcionarán sin limitaciones [...]*”.

¹³ Documento aportado por las accionantes mediante escrito del 20 de abril de 2020, que textualmente establece: “*Con fecha 17 de marzo de 2020 el Pleno del Consejo de la Judicatura decidió ‘SUSPENDER LAS LABORES EN LA FUNCIÓN JUDICIAL FRENTE A LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN’.* Adicionalmente, dispuso que la Dirección General y Direcciones Provinciales ejecuten la referida resolución. En este contexto, la Dirección General del Consejo de la Judicatura emitió directrices a través del instrumento denominado: ‘Protocolo de Emergencia Coronavirus COVID- 19 CONSEJO DE LA JUDICATURA’, el cual, en términos generales establece el modelo de gestión en la emergencia por parte de las Unidades Judiciales con competencia en infracciones flagrantes (Penal, Violencia contra la mujer y Tránsito), a medida que transcurrieron los días y en coordinación interinstitucional con el COE se resolvió atender aspectos relacionados a personas privadas de libertad (régimen semiabierto, abierto cumplimiento de las penas), así también el cumplimiento del apremio total, pago total y fórmula de pago en procesos judiciales de alimentos. Es por esta razón, que la Dirección Provincial en calidad de órgano ejecutor de las políticas institucionales emitió el memorando circular No. DP17-2020-0178-MC (acto de simple administración) en razón de la vigencia de la Resolución No. 0031-2020 aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura. Finalmente, y al no ser necesario la existencia del acto de simple administración contenido en el memorando circular No. DP17-2020-0178-MC, el suscrito deja sin efecto el mismo desde la suscripción del presente. Para lo cual, se exhorta a los Coordinadores de las Unidades Judiciales que se encuentra operativos (turnos) acaten las disposiciones vigentes, tanto la Resolución No. 31-2020 aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, cuanto el Protocolo para la Emergencia Coronavirus COVID-19 CONSEJO DE LA JUDICATURA. Esto hasta que las autoridades en coordinación interinstitucional y a medida de las evaluaciones del COE decidan ampliar los servicios en la provincia de Pichincha. Particular que les comunico para los fines pertinentes”.

¹⁴ Artículo 76, numeral 8 “[...] *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: [...] Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad [...]*”. Aunque los términos en los que está redactada esta disposición son más propios de las normas antes que de los actos administrativos generales, aquella es plenamente aplicable a estos, por cuanto constituye una regla general inherente al control abstracto de constitucionalidad.

con su cumplimiento –conforme al artículo 98 del COA–¹⁵, estos no surten efectos jurídicos posterior a su extinción, razón por la que no es posible realizar el control de su constitucionalidad, debiéndose desestimar la demanda. Esto, sin perjuicio de las acciones que las personas pueden ejercer si consideran vulnerados sus derechos durante su vigencia.

29. Dicho esto, la Corte considera oportuno precisar que este pronunciamiento no implica juicio alguno respecto de las resoluciones vigentes, de las que eventualmente se pueda requerir su control constitucional. Asimismo, se enfatiza la importancia de la vigencia de las garantías constitucionales, cuya suspensión se encuentra prohibida por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, inclusive en los estados de excepción¹⁶. Esto se corresponde con los términos en que esta Corte se ha referido respecto de la vigencia de las garantías jurisdiccionales en contextos de estados de excepción. Así, en el auto de verificación de cumplimiento del dictamen de constitucionalidad de estado de excepción No 1-20-EE/20¹⁷, se afirmó:

“[...] La Corte reitera que ninguna garantía jurisdiccional puede suspenderse en el estado de excepción, pues son mecanismos judiciales para proteger los derechos constitucionales; e indispensables para verificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas específicas de ejecución adoptadas por autoridades de aplicación de los decretos de estado de excepción en el ejercicio de facultades excepcionales durante la emergencia sanitaria. De tal manera que, la Función Judicial, a través de los órganos competentes debe asegurar que no existan obstrucciones de hecho o de derecho que impidan la presentación y la tramitación que corresponde a las garantías jurisdiccionales [...]”.

30. En esta misma línea, en la sentencia 32-20-IS¹⁸, esta Corte precisó:

“[...] las garantías jurisdiccionales constituyen mecanismos indispensables para proteger los derechos reconocidos tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y que en el actual contexto del estado de excepción por la emergencia sanitaria, tales garantías permiten también verificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el ejercicio de las facultades excepcionales. De ahí que las garantías jurisdiccionales, bajo ninguna circunstancia, son susceptibles de suspensión”.

¹⁵ Código Orgánico Administrativo, artículo 98: “Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”

¹⁶ Constitución de la República, artículo 165: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución”.

¹⁷ Tanto del dictamen No. 1-20-EE/20 del 19 de marzo de 2020, como del dictamen No. 2-20-EE/20 del 22 de mayo de 2020, se encuentra en curso sus respectivas fases de verificación de cumplimiento.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 32-20-IS, párr.22 “[...] Esta Corte Constitucional reconoce que las garantías jurisdiccionales constituyen mecanismos indispensables para proteger los derechos reconocidos tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y que en el actual contexto del estado de excepción por la emergencia sanitaria, tales garantías permiten también verificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el ejercicio de las facultades excepcionales. De ahí que las garantías jurisdiccionales, bajo ninguna circunstancia, son susceptibles de suspensión conforme lo dispone el artículo 165 de la Constitución en concordancia con el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...]”.

conforme lo dispone el artículo 165 de la Constitución en concordancia con el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...]”.

31. Así pues, la vigencia de las garantías jurisdiccionales adquiere una especial importancia en estados de excepción, en los que dichas garantías operan como protección principal de los derechos fundamentales frente a las facultades excepcionales otorgadas al ejecutivo, así como de ellas depende la confiabilidad en el sistema de justicia y el respeto al orden democrático. Por lo tanto, esta Corte considera que su suspensión implicaría una grave afectación a la tutela judicial efectiva y al deber de protección judicial.

V. DECISIÓN

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 2-20-IA y acumulados.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

**DANIELA
SALAZAR
MARIN**

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN
Date: 2020.08.18
15:22:25 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 05 de agosto de 2020.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
15:39:17 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2-20-IA

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

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
18:28:38 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Dictamen N°. 3-20-EE/20 (fe de erratas)
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

VISTOS.- PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M., 08 de julio de 2020.

I Antecedentes Procesales

1. El 16 de junio de 2020, mediante Oficio N°. T.577-SGJ-20-0192, el Presidente Constitucional de la República, Lenín Moreno Garcés, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Decreto Ejecutivo N°. 1074 de 15 de junio de 2020 relativo al

estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia del COVID-19 en el Ecuador y por la emergencia económica sobreviviente (sic) a la emergencia sanitaria que atraviesa el Estado Ecuatoriano.

2. El 30 de junio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional, por voto de mayoría, resolvió:

[...] declarar dictamen favorable del Decreto Ejecutivo 1074, sujeto a que, en el término de 60 días, el Presidente de la República y el resto de entes con potestad normativa, acaten las exigencias dispuestas en la presente decisión [...].

II Fe de Erratas

3. De la revisión del dictamen de Estado de Excepción N°. 3-20-EE, se verifica que la redacción del párrafo 50, consta de la siguiente manera:

Respecto del párrafo inmediato anterior, se verifica que, no fue sino hasta el 16 de abril de 2016, un mes después de la primera declaratoria de estado de excepción, que el Presidente de la República presentó a la Asamblea Nacional el “Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID19”; mismo que fue finalmente aprobado el 19 de junio de 2020, es decir, tres meses y tres días después de la primera declaratoria de excepción. [...] (énfasis añadido).

4. En tal sentido, este Organismo precisa que por un *lapsus calami*, en el párrafo 50 del dictamen, se refirió al “16 de abril de 2016”, cuando en su lugar es “16 de abril de 2020”.

III Decisión

5. En mérito de lo expuesto, esta Corte emite la presente fe de erratas del párrafo 50 del dictamen N°. 3-20-EE/20.
6. Notifíquese el presente auto.-

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2020.07.20 18:33:27
-05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la fe de erratas que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Carmen

Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; tres abstenciones de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 08 de julio de 2020.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.21
08:33:47 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Dictamen No. 4-20-EE/20
Jueza Ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 19 de agosto de 2020

CASO No. 4-20-EE

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

Dictamen

I. Antecedentes

1. El 11 de agosto de 2020, el Presidente de la República del Ecuador, Lenín Moreno Garcés, mediante Oficio N°. T.481-SGJ-20-0231, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Decreto Ejecutivo N°. 1125 de 11 de agosto de 2020 (en adelante “**Decreto 1125**”), relativo al “*estado de excepción por conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón a su tipología, en atención a las circunstancias de violencia social que se han producido al interior de los centros*”.
2. De conformidad con el correspondiente sorteo¹, la sustanciación de la causa recayó en la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien el 14 de agosto de 2020 avocó conocimiento; solicitó a la Presidencia de la República que en el término de 24 horas remita la constancia de las notificaciones efectuadas a los organismos correspondientes; y, notificó a la Asamblea Nacional y Procuraduría General del Estado.
3. Con fecha 14 de agosto de 2020, la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes a nivel nacional e internacional.

II. Competencia

4. De conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con la letra c) del número 3 del artículo 75 y los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para efectuar el “*control formal y material constitucional automático de los decretos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste*”.

¹ Sorteo realizado a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional y de conformidad con el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

III. Control de constitucionalidad de la declaratoria

4.1. Control formal de la declaratoria:

5. Conforme al artículo 120 de la LOGJCC, al realizar el control formal de la declaratoria de estado de excepción, corresponde a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos formales:

“La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos:

- 1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca;*
- 2. Justificación de la declaratoria;*
- 3. Ambito territorial y temporal de la declaratoria;*
- 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y,*
- 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales”.*

6. El Decreto 1125 establece que los hechos por los que se declara el estado de excepción son los *“acontecidos en los últimos 10 días en los principales centros del sistema nacional de rehabilitación social”*, los cuales evidencian la existencia de *“incidentes de violencia que representan una afectación inminente para la integridad personal y vida de todas las personas privadas de libertad así como de todo el personal que interactúa y trabaja en los centros de privación de libertad a nivel nacional”*.
7. Entre los eventos de violencia ocurridos, el 3 de agosto de 2020, en el Centro de Rehabilitación Social Varones 1 de Guayaquil asesinaron a 9 personas privadas de libertad, más de 20 de ellas resultaron heridas y 6 policías permanecen en casas de salud siendo atendidos. Acontecimientos que habrían ocurrido producto de una disputa entre bandas delictivas que cuentan con *“armamento pesado en la cárcel”*, por asuntos relacionados a *“economías ilegales y narcotráfico”* y que *“estarían disputando la hegemonía de poder al interior de la Penitenciaría del Litoral”*². Según la Fiscalía Provincial del Guayas, *“cerca de 300 indicios balísticos, presuntamente de armas de fuego de largo y corto alcance - como pistolas de 9mm y fusiles- habrían sido utilizados en la agresión entre los internos”* (énfasis añadido)³.
8. El Decreto menciona también que el 8 de agosto de 2020 en el Centro de Rehabilitación Social Varones 1 de Guayaquil asesinaron a otro privado de libertad quien *“recibió golpes con un objeto contundente en la cabeza que le causó la muerte y su compañero (...) se encuentra herido con varios golpes en su cuerpo”*. Asimismo, el 11 de agosto de 2020

² *“Once reos muertos y seis policías heridos durante incidente en cárcel de Guayaquil”*. El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/03/nota/7929264/carcel-guayaquil-incidente-policias-heridos-amotinamiento>. Asimismo, *“Las bandas criminales que operan en la Penitenciaría tenían armamento pesado, dice la Policía”*. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/bandas-penitenciaría-armamento-pesado-penitenciaría.html>

³ Fiscalía General del Estado. Boletín de Prensa FGE N° 699-DC-2020. <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-investiga-la-muerte-de-11-internos-durante-motin-en-la-penitenciaría-del-litoral/>

como producto de una *“riña al interior de la etapa de máxima seguridad del Centro de Rehabilitación Social Sierra Norte se produjo del (sic) deceso de dos personas privadas de libertad”*⁴.

9. Sobre la base de estos hechos, el Decreto 1125 invoca la causal de grave conmoción interna para declarar el estado de excepción y señala que su justificación responde a los graves incidentes de violencia social que *“pese a haber sido atendidos y contenidos mediante las acciones de seguridad y control del sistema penitenciario, persisten constituyéndose una situación de conmoción social que a su vez, podría aumentar en frecuencia e intensidad y expandirse (...)”*.
10. En particular, el artículo 1 del Decreto 1125 determina su necesidad *“a fin de poder precautelar los derechos de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria y reestablecer la convivencia pacífica y normal funcionamiento del sistema penitenciario del Ecuador, especialmente frente a la situación de pandemia que enfrenta el país”*.
11. De conformidad a los artículos 9 y 10 del Decreto 1125, el ámbito territorial abarca a todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón a su tipología, con una vigencia de 60 días contados desde su expedición.
12. Por otro lado, la declaratoria dispone la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de asociación y reunión de la población penitenciaria de todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional. Al respecto, de conformidad al inciso 1 del artículo 165 de la CRE, en principio, estos derechos son susceptibles de limitación o suspensión durante la vigencia de un estado de excepción.
13. Por último, en cumplimiento al artículo 166 de la CRE, el Decreto 1125 en su artículo 11 dispone su notificación a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes. Asimismo, el 14 de agosto de 2020, la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes.
14. Por consiguiente, la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto 1125 cumple los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

4.2. Control material de la declaratoria:

15. Dentro del control material de la declaratoria de estado de excepción, el artículo 121 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional debe verificar los siguientes requisitos:

⁴ *“Dos presos que estaban reclusos en la cárcel de Cotopaxi mueren en medio de una riña”*. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/muerte-presos-rina-carcel-cotopaxi.html>

- “1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;*
- 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;*
- 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y,*
- 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República”.*

16. De modo que, a continuación, este Organismo Constitucional procederá a realizar el análisis de estos requisitos:

4.2.1 Verificación de que los hechos que motivaron el estado de excepción hayan tenido real ocurrencia

17. Conforme a lo expuesto, el Decreto 1125 justificó el estado de excepción en la grave situación en la que se encuentran los distintos centros de privación de libertad a nivel nacional por la persistente violencia ocurrida en los últimos días. El Presidente manifiesta que estos graves hechos exigen una respuesta emergente por parte del Estado a fin de salvaguardar la integridad y la vida de todas las personas privadas de libertad y del personal que interactúa y trabaja en dichos centros.
18. Estos hechos han sido acreditados por el Decreto a través de distintas fuentes. Primero hace referencia al Boletín Nro. 100 SNAI-UCS del Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad, mediante el cual se relata lo sucedido el 3 de agosto de 2020 en el Centro de Rehabilitación Social Varones 1 de Guayaquil y determina que *“existen organizaciones delictivas al interior y exterior de los centros de privación de libertad que intentan desestabilizar la labor trazada por esta Cartera de Estado”*.
19. Posteriormente, se cita el boletín de prensa de la Fiscalía General del Estado FGE N° 699-DC-2020 en el que se indica que esta institución inició la correspondiente investigación previa *“por los hechos ocurridos la tarde de este lunes 3 de agosto, al interior de la Penitenciaría del Litoral, en las que se registraron enfrentamientos entre dos bandas delictivas, que dejó como saldo once personas privadas de la libertad (PPL) fallecidas y una veintena de heridos, entre internos y policías”*⁵.
20. Asimismo, el Decreto hace referencia a una entrevista realizada al Comandante General de la Policía por un medio de comunicación⁶, así como el Boletín Nro. 103-SNAI-UCS del Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad en el que se relatan los acontecimientos ocurridos el 8 de agosto de 2020.

⁵ Fiscalía General del Estado. Boletín de Prensa FGE N° 699-DC-2020. <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-investiga-la-muerte-de-11-internos-durante-motin-en-la-penitenciaría-del-litoral/>

⁶ *“Las bandas criminales que operan en la Penitenciaría tenían armamento pesado, dice la Policía”*. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/bandas-penitenciaría-armamento-pesado-penitenciaría.html>

21. A lo anterior se suman los distintos hechos públicos y notorios reportados por varios medios de comunicación en los que se informa sobre los acontecimientos violentos, la existencia de 22 muertes violentas en los centros de privación de libertad en lo que va del 2020⁷ y que las disputas entre bandas delictivas de los centros de privación de libertad están teniendo serias repercusiones incluso fuera de estos, pues *“desde las celdas ordenan los asesinatos de sus enemigos que están en libertad”*⁸.
22. Por lo que, se constata que los hechos mencionados se encuentran soportados por distintas fuentes que demuestran su real ocurrencia.

3.2.1. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una grave conmoción interna

23. Una vez que se ha verificado la ocurrencia de los hechos, corresponde a esta Corte Constitucional analizar si estos constituyen una situación de extrema gravedad que configure la causal de grave conmoción interna establecida en el artículo 1 del Decreto 1125.
24. En este punto, cabe hacer referencia al Dictamen No. 3-19-EE/19 en el cual este Organismo Constitucional precisó los parámetros para identificar las situaciones que configuran esta causal:

*“En primer lugar, la conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación”*⁹.

25. En el presente caso, en cuanto al primer criterio, esta Corte observa con gran preocupación los altos niveles de violencia registrados en los últimos días en algunos centros de privación de libertad, mismos que han develado la existencia de un elevado número de elementos balísticos e incluso armas de fuego de largo alcance como fusiles en posesión de las propias personas privadas de libertad, sobre quienes el Estado tiene una posición especial de garante en la salvaguarda de sus derechos a la vida e integridad física. Asimismo, llama la atención los señalamientos realizados por el Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad respecto a la presencia de organizaciones delictivas que, a su criterio, pretenden incluso desestabilizar al Estado.

⁷ “Violencia en las cárceles de Ecuador origina el segundo Estado de Excepción”. El Telégrafo. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/violencia-carceles-segundo-estado-de-excepcion-ecuador>

⁸ “Rivalidad entre bandas en cárceles se traslada a barrios de Durán y Guayaquil”. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/rivalidad-bandas-carceles-barrios-guayaquil.html>

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

26. Por lo que se evidencia que los hechos que motivan el estado de excepción atentan contra la seguridad y convivencia pacífica de las personas privadas de libertad. Constituyen hechos que amenazan la vida e integridad física de toda la población penitenciaria, así como de las personas que trabajan en los centros de rehabilitación social.
27. Por otra parte, en cuanto al segundo criterio, este Organismo verifica que los hechos que motivan la declaratoria de estado de excepción han provocado una considerable alarma y conmoción social, mismos que han sido reportados por múltiples medios de comunicación de alcance nacional, conforme a lo expuesto anteriormente.
28. Por consiguiente, esta Corte considera que los hechos que motivan el presente estado de excepción constituyen grave conmoción interna a nivel penitenciario.
29. Sin embargo, este Organismo Constitucional no puede dejar de mencionar que ve con preocupación que se vuelva a declarar un estado de excepción por este tipo de acontecimientos, cuando hace un año ya existió un estado de excepción de igual naturaleza, en el que se debían implementar medidas con el fin de solucionar la grave situación carcelaria del país.
30. En todo el 2019 existieron 32 muertes violentas en centros de privación de libertad¹⁰, de ellas 14 ocurrieron durante los 90 días del estado de excepción del año anterior¹¹. En el 2020, con posterioridad a dicho estado de excepción, han existido 22 muertes violentas¹², cuestión que permite advertir que los objetivos que se pretendían alcanzar en el pasado no han sido cumplidos satisfactoriamente y pese al estado de excepción de hace un año la situación no ha cambiado y menos aún mejorado.
31. En esa línea, es preciso enfatizar que el Presidente de la República no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas.
32. Por lo que, pese a que es evidente la gravedad de la situación actual, debe llamarse la atención al gobierno nacional, puesto que el dictamen 4-19-EE/19 fue enfático respecto a la necesidad de que se tomen medidas concretas y estructurales de largo alcance en el régimen ordinario, precisamente, para evitar que sigan ocurriendo este tipo de hechos¹³. La solución al problema carcelario no está en el establecimiento de estados de excepción periódicos que tengan como fin únicamente recuperar el control de los centros de

¹⁰ “Violencia en las cárceles de Ecuador origina el segundo Estado de Excepción”. El Telégrafo. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/violencia-carceles-segundo-estado-de-excepcion-ecuador>.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 28

¹² “Violencia en las cárceles de Ecuador origina el segundo Estado de Excepción”. El Telégrafo. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/violencia-carceles-segundo-estado-de-excepcion-ecuador>.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 95. Asimismo, véase, Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 1-19-EE/19, 30 de mayo de 2019.

rehabilitación social. Esta crisis requiere la adopción de medidas reales y efectivas, más allá del estado de excepción, que enfrenten problemas como el hacinamiento, el tráfico de armas o la corrupción dentro de los centros penitenciarios bajo el régimen ordinario.

33. Si en la actualidad la situación de las cárceles se ha agravado hasta el punto de requerir un estado de excepción para poder hacer frente a la violencia en los centros de privación de libertad es porque el gobierno nacional no ha adoptado las medidas ordinarias y de largo plazo necesarias para ello.

3.2.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario:

34. El artículo 3 numerales 1 y 8 de la Constitución determinan que el aseguramiento de la paz social y la garantía sin discriminación alguna del efectivo goce de los derechos constituyen deberes primordiales del Estado. En relación a las personas privadas de libertad, la CRE los incluye como grupo de atención prioritaria y determina que la finalidad de todo el sistema de rehabilitación social es la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos, conforme a los artículos 35 y 201 de la norma constitucional.
35. En el presente caso, los eventos determinados en el Decreto revelan un desbordamiento del control que regularmente despliegan los guías penitenciarios y la imposibilidad de que, mediante los canales ordinarios, logren controlar la seguridad interna y aplacar la extrema violencia y la posesión de armamento pesado por parte de las bandas delictivas que operan dentro de los centros de privación de libertad.
36. Por lo que, esta Corte verifica que la gravedad de la situación, en efecto, supera los mecanismos de control ordinarios y comprometen la vida, la integridad y la seguridad de las personas privadas de libertad y de las personas que trabajan en los centros de rehabilitación social. No obstante, esto sucede como consecuencia de la existencia de un problema estructural de graves proporciones que aun cuando puede requerir de un régimen excepcional para ser mitigado provisionalmente, no puede ser solucionado solamente a través de un estado de excepción, pues requiere la adopción de medidas permanentes que garanticen la vida e integridad de las personas privadas de libertad.
37. En consecuencia, el Decreto 1125 ha justificado que los hechos constitutivos de la declaratoria desbordan la institucionalidad ordinaria.

3.2.3. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la CRE:

38. En el Decreto 1125 consta en su artículo 10 que *“el ámbito de aplicación se circunscribe a todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social*

a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón a su tipología”, cuestión que también se resalta en su artículo 1¹⁴.

39. En cuanto a su temporalidad, el artículo 10 del Decreto 1125 establece que “*el estado de excepción regirá durante sesenta días a partir de la suscripción de este Decreto Ejecutivo*”.
40. Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional.
41. El Decreto 1125 omite su obligación de justificar expresamente las razones por las que se decreta el estado de excepción por 60 días y en todo el territorio nacional, más aun teniendo en cuenta que los acontecimientos que lo motivan parecen ocurrir en los centros de rehabilitación social de varones 1 de Guayaquil y Sierra Norte en Latacunga.
42. Pese a ello, de la información disponible se evidencia que la complejidad y la intensidad de los hechos, hacen que la implementación de las medidas en los centros de rehabilitación social del país requieran de tiempo y coordinación entre varias instituciones. Además, esta Corte no cuenta con información técnica suficiente para poder distinguir o determinar específicamente en qué centros penitenciarios es necesaria una respuesta excepcional de este tipo. De modo que por la complejidad y la intensidad de los hechos reportados se puede presumir que tiene un impacto ocurre a nivel nacional y que requiere del tiempo máximo para ser enfrentado.
43. De lo expuesto, teniendo en cuenta lo manifestado en el Decreto 1125 y en distintos medios de comunicación, esta Corte encuentra que pese a la falta de argumentación se justifica la temporalidad y espacialidad planteada, conforme a los artículos 164 y 166 de la CRE y 120 numeral 3 de la LOGJCC

IV. Control de constitucionalidad de las medidas:

4.1. Control formal de las medidas adoptadas:

44. Dentro del control formal, corresponde a la Corte Constitucional verificar que toda medida adoptada con fundamento en la declaratoria de un estado de excepción cumpla con las formalidades previstas en el artículo 122 de la LOGJCC. Es decir, que para que las medidas sean constitucionales deben ser dispuestas mediante decreto, enmarcándose en los límites competenciales, materiales, espaciales y temporales que rigen los estados de excepción.

¹⁴ Conforme al artículo 1 del Decreto 1125, el estado de excepción rige “*en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón a su tipología*”.

45. La declaratoria del presente estado de excepción, junto con las medidas dispuestas al amparo del mismo se encuentran contenidas en el Decreto Ejecutivo N°. 1125 de 11 de agosto de 2020, por lo que cumple con el numeral 1 del artículo 122 de la LOGJCC.
46. El Decreto dispone la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de asociación y reunión de las personas privadas de libertad. Asimismo, adopta como medidas: i) la movilización en todo el territorio nacional hacia los centros de privación de libertad de las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; y, ii) las requisiciones a las que haya lugar para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad y mantener el orden y la seguridad interna en los centros de privación de libertad.
47. Esta Corte observa que las medidas dispuestas se encuentran contempladas en el artículo 165 numerales 6 y 8 de la CRE, que el Decreto regula el alcance y aplicación de estas medidas por cada una de las entidades mencionadas conforme a los artículos 2, 3, 4, y 8, y que las medidas dispuestas se encuentran dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la CRE. Por lo que, se cumple con las formalidades requeridas por el numeral 2 del artículo 122 de la LOGJCC.

4.2. Control material de las medidas adoptadas:

48. Dentro del control material, conforme al artículo 123 de la LOGJCC, la Corte Constitucional ha determinado que se debe analizar si las medidas adoptadas son idóneas, estrictamente necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción, verificando que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de estos objetivos¹⁵.

4.2.1. Suspensión al ejercicio al derecho a la inviolabilidad de correspondencia:

49. El Decreto 1125 suspende el derecho a la inviolabilidad de correspondencia y en su artículo 6 determina:

“De la suspensión del ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia de las personas privadas de libertad en los centros del sistema de rehabilitación social a nivel nacional, se especifica que la misma se circunscribirá a la limitación, bajo parámetros de proporcionalidad y necesidad, del acceso a misivas, cartas y comunicados de cualquier tipo y por cualquier medio, que no hayan sido revisados con anterioridad por parte de la Policía Nacional en los filtros de ingreso que le correspondan y por parte del cuerpo de seguridad penitenciaria en articulación con la unidad de penitenciaria de prevención correspondiente, al interior de los centros de privación de libertad. Igual restricción se aplicará al envío de cualquier comunicado, video o similares desde el interior de los centros de rehabilitación social por parte de las personas privadas de libertad en su entorno externo”.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 59.

50. Se observa que más allá de una suspensión, esta medida consiste en una limitación a este derecho que ya ha sido dictaminada como constitucional en el estado de excepción 1-19-EE y su renovación 4-19-EE¹⁶.
51. Como ya determinó esta Corte anteriormente, esta medida únicamente es constitucional respecto a la autorización para restringir el acceso o envío de misivas, cartas y comunicados de cualquier tipo, que no hayan sido revisados con anterioridad por parte de la Policía Nacional y por el cuerpo de seguridad penitenciaria, sin que la medida autorice a retener toda la correspondencia, pues *“la revisión de la correspondencia no puede equivaler a una retención de las misivas, cartas o comunicados si no existe una justificación para ello”*.¹⁷
52. Por lo tanto, se evidencia que la medida tiene una relación directa con las causas y justificación del estado de excepción y siempre que se enmarque en lo ya dispuesto por esta Corte, cumple los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad para efectos de superar los hechos que dieron origen a la declaratoria y propender hacia la consecución de las finalidades por las que se declaró el estado de excepción.
53. Es preciso puntualizar que aunque el artículo 5 del Decreto 1125 haga referencia a *“comunicados de cualquier tipo y por cualquier medio”*, las comunicaciones que tengan algún tipo de confidencialidad y reserva reforzada por tratarse de información íntima y/o datos personales, como informes médicos o comunicaciones protegidas entre abogado y cliente no pueden ser afectados por esta medida. De igual manera, la medida no comprende las reuniones y conversaciones que las personas privadas de libertad mantengan con sus abogados o parejas durante los encuentros íntimos, a fin de evitar escuchas en estos contextos.
54. Finalmente, respecto de la limitación a este derecho, el artículo 5 del Decreto 1125 establece que *“el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores y el Ministerio de Gobierno, **determinarán en el ámbito de sus competencias, la forma de aplicar esta medida para conseguir la finalidad establecida en el artículo 1 del presente Decreto**”*. A este respecto, esta Corte recuerda que cualquier otra limitación al derecho a la inviolabilidad de correspondencia que no ha sido valorada en el presente dictamen debe ser dictada mediante decreto presidencial. Por lo que la actuación de las entidades referidas debe ajustarse a lo estrictamente señalado en el presente dictamen.

4.2.2. Suspensión al ejercicio de los derechos a la libertad de asociación y reunión:

55. En relación al derecho a la libertad de asociación y reunión, el artículo 7 del Decreto 1125 establece:

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 1-19-EE/19, 30 de mayo de 2019, párr. 37; y, Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párrs. 60-68.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-19-EE/20, de 23 de julio de 2019.

“De la suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión de las personas privadas de libertad en los centros de sistema de rehabilitación social a nivel nacional y de quienes circulen por sus zonas aledañas, se especifica que la misma consiste en limitar la conformación de aglomeraciones y de espacios de reunión durante las veinte y cuatro (24) horas del día, en toda la circunscripción comprendida por la infraestructura de los centros de privación de libertad y sus zonas de influencia. Respecto de aquellas actividades de rehabilitación social que formen parte del plan de vida de las personas privadas de libertad, las mismas se realizan observando las directrices necesarias de distanciamiento social apropiadas para prevenir contagios, con ocasión de la presencia de la COVID-19 en el Ecuador. Cualquier medida orientada a ejecutar esta limitación deberá efectuarse bajo parámetros de proporcionalidad y necesidad”.

56. Ante una medida igual en el estado de excepción 1-19-EE y su renovación 4-19-EE¹⁸ declarado por causas similares, la Corte Constitucional ya se pronunció con un dictamen favorable. Por lo que, en el presente caso, considera también que, en vista de los graves amotinamientos y disturbios ocasionados en los centros de privación de la libertad que han quitado la vida y dejado heridos a varias personas privadas de libertad y funcionarios de centros carcelarios, la suspensión del ejercicio de los derechos a la libertad de reunión y asociación tiene relación a los hechos que dieron lugar a la declaratoria y es razonable. Esto obliga a las autoridades evaluar en cada caso particular si existen alternativas menos lesivas y que al mismo tiempo sean conducentes a la finalidad de retomar el control en los centros de privación de libertad mediante el régimen ordinario.
57. Por último, sobre la base de la proporcionalidad en sentido estricto, esta Corte recuerda que los beneficios o fines obtenidos con la medida deben exceder la suspensión o limitación al ejercicio de estos derechos. Por lo que, se recuerda que la medida dispuesta no puede implicar la anulación absoluta de estos derechos, sino que esta debe limitarse a impedir la conformación de aglomeraciones en los centros de privación de libertad y sus exteriores.
58. Asimismo, este Organismo Constitucional enfatiza que la suspensión a la libertad de asociación y reunión no puede ser utilizada como un método punitivo de aislamiento conforme al artículo 51 numeral 1 de la CRE¹⁹, ni tampoco puede ser utilizada para impedir el derecho a las visitas que tienen las personas privadas de libertad.

4.2.3. Movilización de la Fuerza Pública

59. Conforme a lo mencionado anteriormente, el Decreto 1125 dispone la movilización hacia los centros de privación de libertad de distintas entidades para la “*coordinación de esfuerzos*” dentro de las competencias de cada una de estas.
60. En tal sentido, el artículo 3 reafirma que la participación de las Fuerzas Armadas en el restablecimiento del orden público es estrictamente “*complementaria a las acciones de la*

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 1-19-EE/19, 30 de mayo de 2019, párr. 37; y, Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párrs. 60-68.

¹⁹ Según el artículo 51 numeral 1 de la CRE “*Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos: 1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria*”.

Policía Nacional (...) y que su participación específica en el control de armas se realizará en la seguridad perimetral de los centros de privación de libertad en coordinación con la Policía Nacional, en las vías y en las zonas de influencia de estos”.

61. Asimismo, en relación a la participación de la Policía Nacional, el artículo 4 del Decreto reafirma:

“[L]a misma tendrá por objeto reforzar el control interno de los centros con coordinación con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores y la seguridad perimetral de los centros de privación de libertad, para garantizar la integridad personal, la vida y la convivencia pacífica de las personas privadas de libertad. Asimismo, (...) la Policía intervendrá de modo urgente ante incidentes flagrantes que vulneren derechos de todas las personas que habitan e interactúan en los centros de privación de libertad, en el marco del respeto a los derechos humanos y a los derechos de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria”.

62. De forma que esta Corte observa que la medida autoriza la coordinación de esfuerzos por parte de las Fuerzas Armadas a quienes les asigna funciones estrictamente complementarias para el control de armas en los exteriores de los centros de privación de libertad. Por lo que, de ninguna manera la medida autoriza su ingreso a los centros de privación de libertad.
63. Debe recordarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado el “extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común”²⁰. Esto en razón de que “el entrenamiento que reciben [las Fuerzas Armadas] está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”²¹.
64. En el caso concreto, este Organismo estima que ante la imposibilidad actual de que los guías penitenciarios controlen las armas que ingresan y que se encuentran dentro de los centros de privación de libertad, la movilización de las Fuerzas Armadas se relaciona con los motivos del estado de excepción, siendo el control de armas en los exteriores una medida necesaria, idónea y proporcional para cumplir este fin.
65. Por otra parte, en cuanto a la movilización de la Policía Nacional, se observa que atendida su forma de capacitación y ante el desborde del personal de vigilancia de los centros de privación de libertad, su intervención resulta idónea, necesaria y proporcional en tanto su intervención se debe limitar a contrarrestar incidentes flagrantes.
66. Sin embargo, ante lo evidenciado en el Dictamen N° 4-19-EE/20, producto de los distintos informes de la Defensoría del Pueblo, esta Corte expresamente enfatiza que, conforme a

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 78.

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 51.

los artículos 158 y 159 del texto constitucional, “*las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos*” y que sus miembros son responsables individualmente por los actos que cometan, sin perjuicio de la responsabilidad institucional que existe²². De ahí que durante su intervención en este estado de excepción deben, en todo momento, respetar los derechos de las personas privadas de libertad y sus visitantes, estando imposibilitados de realizar procedimientos abusivos en los que se destruya pertenencias que resulten inofensivas o que se los trate de forma violenta o humillante.

67. Además, las inspecciones, requisas o registros practicados con ocasión del estado de excepción se deben realizar bajo el respeto a los derechos de todas las personas. En tal sentido, los registros corporales deben practicarse “*en condiciones sanitarias adecuadas, por personal calificado del mismo sexo, y deberán ser compatibles con la dignidad humana y con el respeto a los derechos fundamentales. Para ello [se] utilizarán medios alternativos que tomen en consideración procedimientos y equipo tecnológico u otros métodos apropiados*”²³. Por lo que, “*ni el estado de excepción ni muchos menos el régimen ordinario, habilitan a los miembros de la Fuerza Pública a realizar registros vaginales y anales*”²⁴.

68. De igual forma, esta Corte recalca que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en sus actividades deben evitar afectar o retrasar el despacho de ordenes de libertad y movilización a audiencias por parte de las personas privadas de libertad.

69. Como ya se estableció en el dictamen 4-19-EE/19:

“En este contexto, esta Corte Constitucional considera necesario advertir que si bien en el marco de un estado de excepción algunos de los límites ordinarios de la actuación de la fuerza pública pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, bajo ninguna circunstancia esos límites deben considerarse inexistentes ni puede entenderse que la Fuerza Pública está investida de poderes absolutos por encima de las condiciones en las que tal facultad excepcional está autorizada”.

70. En consecuencia, la medida de movilización de la Fuerza Pública se encuentra justificada estrictamente para el cumplimiento de los fines de la declaratoria del estado de excepción y dentro del marco de las facultades específicas que el Decreto 1125 asigna a cada institución para su coordinación bajo los principios de proporcionalidad y necesidad. La participación de la Fuerza Pública en el control de los centros de privación de libertad, no

²² De conformidad al artículo 159 de la CRE “*las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución. Las autoridades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán responsables por las órdenes que impartan. La obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten*”.

²³ CIDH. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Principio XXI.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 84.

puede implicar una desatención a sus tareas de control relacionadas a la pandemia mientras dure el correspondiente estado de excepción.

4.2.4. Requisiciones:

71. El artículo 8 del Decreto 1125 establece las requisiciones como medida adoptada:

“DISPONER las requisiciones a las que haya lugar para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria y el orden y la seguridad al interior de todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón a su tipología. Las requisiciones se harán en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación, observando de manera imperiosa los criterios de responsabilidad de la requisición, formalidades y documentación requerida y demás consideraciones sobre la materia contenidas en los reglamentos respectivos. Toda requisición sea de bienes o servicios, se ejecutará de conformidad con lo establecido en el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Reglamento de Requisición de Bienes”.

72. En el presente caso, para efectos de garantizar los servicios que aseguren los derechos de las personas privadas de libertad puede ser necesario realizar requisiciones. No obstante, tales restricciones al derecho a la propiedad deben responder a situaciones sumamente excepcionales en las que no exista otro medio menos restrictivo para efectos de brindar los servicios necesarios a las personas privadas de libertad. Además deberá cumplirse estrictamente los fines, formalidades y requisitos constitucionales y legales para el efecto.

4.2.5 Consideraciones adicionales

73. Pese a que esta Corte encuentra que se ha justificado la declaratoria del estado de excepción en el sistema de rehabilitación social, es menester aclarar que el mismo debe buscar la normalización de esta grave situación y adoptar medidas estructurales más allá del estado de excepción, pues son hechos que se repiten pese a que el sistema de rehabilitación ya estuvo por 90 días en estado de excepción el año pasado y durante ese tiempo se implementaron las mismas medidas extraordinarias que hoy se proponen con el fin de combatir la grave crisis carcelaria en el país.

74. En esa línea, es obligación de las funciones y organismos del Estado trabajar, de forma conjunta y coordinada, para buscar soluciones reales y eficientes que permitan una real disminución del hacinamiento, violencia y corrupción en los filtros de ingreso para evitar que estos hechos continúen. Como ya se estableció en el dictamen 4-19-EE/19:

“A juicio de esta Corte, el hacinamiento, las deficientes condiciones de privación de libertad, la falta de provisión de servicios básicos, los altos índices de violencia al interior de los centros de privación de libertad, la falta de control efectivo de las autoridades competentes, el uso excesivo de la fuerza por algunos miembros de la Fuerza Pública, la corrupción en los filtros de ingreso, entre otros, exigen la adopción de medidas concretas y urgentes orientadas a hacer frente a estas deficiencias estructurales, no sólo durante la vigencia del estado de excepción.

En ese marco, y considerando que el hacinamiento en los centros de privación de libertad constituye una de las principales razones que han propiciado los hechos de extrema violencia ocurridos al interior de dichos centros, preocupa a la Corte que a pesar de la declaratoria de estado de excepción, la información disponible sugiere que la mayoría de centros de privación de libertad sobrepasan su capacidad. Esta Corte reitera lo señalado en su Dictamen 1-19-EE/19 respecto a la necesidad de coordinación y articulación de la función ejecutiva con las funciones legislativa y judicial, en el marco del respeto a la independencia de cada función para dar atención a las causas del hacinamiento, coordinación y articulación que deben materializarse en la toma de medidas concretas, efectivas y dirigidas a la reducción del hacinamiento en los centros de privación de libertad”.

75. Por lo que, con el fin de evitar que estos hechos sigan ocurriendo la Presidencia de la República debe crear e implementar un plan de acción, más allá del estado de excepción, que tenga como fin afrontar la crisis en el sistema carcelario a través del régimen jurídico ordinario.

V. Dictamen

76. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional resuelve:
1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad respecto de la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo N°. 1125 de 11 de agosto de 2020 emitido por el Presidente de la República.
 2. Disponer que las limitaciones a los derechos a la inviolabilidad de correspondencia, libertad de reunión y de asociación sean necesarias y proporcionales en la medida que permitan cumplir exclusivamente los objetivos del estado de excepción.
 3. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realice un seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción para efectos de que se informe a esta Corte Constitucional. Si la Defensoría del Pueblo verifica que se han producido violaciones a derechos constitucionales, deberá activar los mecanismos y acciones necesarias previstas en el ordenamiento jurídico.
 4. Disponer que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas brinden las facilidades necesarias para que la Defensoría del Pueblo verifique el cumplimiento de las medidas en todos los centros de privación de libertad y en sus exteriores.
 5. Llamar la atención al Presidente de la República para que emprenda la implementación de soluciones estructurales al problema carcelario más allá del estado de excepción. En tal virtud, en el término de 20 días contados desde la finalización del estado de excepción deberá remitir a esta Corte Constitucional y a la Defensoría del Pueblo un plan de acción a

mediano y largo plazo para afrontar la crisis en el sistema carcelario mediante el régimen ordinario.

6. Recordar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la CRE que dispone “*las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción*”.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS
HERNAN BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.08.20 17:26:55
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Ramiro Ávila Santamaría, en sesión ordinaria de miércoles 19 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.21
07:18:24 -05'00'

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 4-20-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves veinte de agosto de 2020 por el Presidente de la Corte Constitucional, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

CYNTHIA
PAULINA
SALTOS
CISNEROS

Firmado digitalmente
por CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS
Fecha: 2020.08.21
10:41:19 -05'00'

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Dictamen No. 5-20-EE/20**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes**CASO No. 5-20-EE****EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES,****EMITE EL SIGUIENTE****DICTAMEN****I. Antecedentes**

1. El 16 de junio de 2020, el Presidente de la República remitió a la Corte Constitucional el decreto ejecutivo No. 1074, expedido el 15 de junio del mismo año, a través del cual se declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional por calamidad pública, ante la presencia del COVID-19 en el país. El 29 de junio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió, con voto de mayoría, el dictamen No. 3-20-EE/20 y declaró la constitucionalidad del decreto ejecutivo, bajo la observancia de varios parámetros establecidos en la parte resolutive de la decisión.
2. El 14 de agosto de 2020, el Presidente de la República emitió el decreto ejecutivo No. 1126, en el que dispuso: *“RENOVAR el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia de la COVID-19 en el Ecuador a fin de poder continuar con el control de la enfermedad a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su contagio masivo...”*.
3. El 15 de agosto de 2020, mediante oficio No. T-577-SGJ-20-0236, se remitió a la Corte Constitucional el decreto ejecutivo No. 1126. Una vez ingresado en este Organismo, el caso fue signado con el No. 5-20-EE y tras el sorteo electrónico su sustanciación le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 17 de agosto del año en curso y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones que ordena el artículo 166 de la Constitución.
4. Mediante oficio s/n de 17 de agosto de 2020, la Dra. Johana Pesántez Benítez, en su calidad de Secretaria general jurídica de la Presidencia de la República, remitió las notificaciones¹ solicitadas en el acápite precedente.

¹ Se remitió la siguiente documentación: Oficio No.T.577-SGJ-20-0235 a través del cual se realizó la notificación a la Asamblea Nacional; Oficio No.T.577-SGJ-20-0236 a través del cual se realizó la notificación a la Corte Constitucional; Oficio No.T.577-SGJ-20-0237 a través del cual se realizó la notificación a la Organización de

II. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el decreto de renovación del estado de excepción, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Análisis de constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1126

Consideraciones preliminares

6. Para empezar este examen de constitucionalidad, corresponde señalar que el Presidente de la República es competente para declarar el estado de excepción de acuerdo con las prescripciones, principios y condiciones establecidos en la Constitución. De ahí que la función de la Corte Constitucional, según el artículo 166 de la Norma Suprema, es realizar un control jurídico sobre la declaratoria de un estado de excepción y las consecuentes medidas extraordinarias dispuestas en él.
7. Es necesario puntualizar que los estados de excepción constituyen la respuesta que el marco constitucional prevé para enfrentar situaciones adversas de tal magnitud que la respuesta del régimen ordinario es insuficiente para solventar aquel suceso.
8. La trascendencia del control de constitucionalidad respecto de los estados de excepción radica en la necesidad de verificar que este mecanismo sea ejercido en cumplimiento de los principios constitucionales de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, los mismos que dan cuenta que los estados de excepción tienen carácter extraordinario y deben ser ejercidos bajo la regulación prevista para tal efecto en la Constitución, siempre y cuando exista una justificación razonable que evidencie que los mecanismos provistos en el régimen ordinario son insuficientes para paliar las circunstancias adversas que configuran una de las causales taxativamente establecidas en la Constitución.
9. Sin embargo, aquello de ningún modo significa que el Estado pueda mantenerse en una situación de excepcionalidad permanente frente a sucesos estructurales y sostenidos indefinidamente en el tiempo, pues aquello desnaturalizaría la esencia y propósito constitucional de los estados de excepción, lo cual pondría en grave riesgo la vigencia del Estado constitucional.

10. Producto de la pandemia generada a causa del COVID-19, a partir del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República ha hecho uso de esta figura excepcional en el país, habiéndola renovado en una ocasión por las graves consecuencias de la enfermedad en todo el territorio nacional. En ambas ocasiones, la Corte Constitucional declaró la compatibilidad de la declaratoria de estado de excepción y su renovación mediante los dictámenes No. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20.
11. Posteriormente, el Pleno de la Corte Constitucional conoció el decreto ejecutivo No. 1074, expedido por el Presidente de la República el 15 de junio de 2020, que declaró un nuevo estado de excepción en todo el territorio nacional por calamidad pública, ante la persistente presencia del COVID-19. Con voto de mayoría de esta Magistratura, en el dictamen No. 3-20-EE/20, se declaró la constitucionalidad del decreto ejecutivo, bajo la observancia de varios parámetros establecidos en la parte resolutive de la decisión. Entre estos parámetros, la Corte Constitucional resolvió:

“f. Exhortar al Ejecutivo para que, de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, tome las medidas necesarias para organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios.

g. Requerir a las distintas funciones del Estado así como a las autoridades locales, para que, en el ámbito de sus funciones, trabajen de manera coordinada, para alcanzar mecanismos adecuados que permitan combatir y controlar de manera eficiente y sostenible la pandemia del COVID-19, de modo que, una vez finalizado el presente estado de excepción, se pueda organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios.” (Énfasis agregado)

12. Ahora, mediante decreto ejecutivo No. 1126 de 14 de agosto de 2020, el Presidente de la República ha dispuesto la renovación del estado de excepción descrito en el párrafo precedente; por lo que, en el caso concreto, le corresponde a este Tribunal analizar si el decreto en referencia, que contiene la declaratoria y las medidas extraordinarias, dadas las particularidades anotadas en los párrafos previos, se adecúa, desde el punto de vista formal y material, a las prescripciones constitucionales.

a) Control formal de constitucionalidad del decreto

13. Desde la perspectiva del control formal, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus artículos 120 y 122², determina las

² Art. 120.- Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos: 1. Identificación de los

condiciones formales que debe reunir la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, así como las medidas extraordinarias dispuestas en él.

14. En primer lugar, **respecto de la declaratoria de renovación del estado de excepción**, el decreto objeto de análisis se basa en la permanencia del COVID-19 en el país, así como en el incremento de casos positivos y la situación hospitalaria; por lo que, al igual que en el decreto ejecutivo No. 1074, se invoca la misma causal de calamidad pública, prevista en el artículo 164 de la Constitución. Al respecto, en el decreto se establece expresamente que: *“el Estado ecuatoriano (...) aún se encuentra atravesando una calamidad pública ante la presencia prolongada y condiciones cambiantes del coronavirus en el país...”*.
15. En cuanto a la justificación de la declaratoria del estado de excepción, por su parte, el decreto determina que por la evolución del COVID-19 *“...todavía requiere de la aplicación de mecanismos extraordinarios para su control y transición ordenada y planificada al régimen constitucional ordinario...”*. Además, en el decreto se hace mención al oficio No. SNGRE-SNGRE-2020-2511 remitido por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, que contiene el informe técnico³ en el que constan los argumentos que respaldan la resolución adoptada el 11 de agosto de 2020 por el Comité de Emergencia Nacional, mediante la cual se recomendó la renovación del estado de excepción; el Presidente de la República transcribe varios acápites⁴ de este informe técnico en la parte considerativa del decreto ejecutivo.
16. Así también, en el decreto se hace constar expresamente el ámbito material y temporal de la declaratoria en sus artículos 1 y 9, respectivamente, que señalan que el estado de excepción regirá en todo el territorio nacional durante 30 días. Lo mismo se verifica respecto de la indicación de los derechos susceptibles de limitación, pues en el artículo 3 del decreto No. 1126, se puntualiza la suspensión del ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión.

hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria;

4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales.

Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: 1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

³ El informe técnico en referencia también se remitió a la Corte Constitucional el 17 de agosto de 2020.

⁴ En el decreto ejecutivo No. 1126 se cita información relativa a: i. Indicadores sobre la situación del COVID en Ecuador y su evolución en el país; ii. Capacidad hospitalaria; iii. Incumplimiento de las medidas de distanciamiento social.

17. Adicionalmente, la Corte ha verificado las notificaciones correspondientes acerca de la renovación del estado de excepción, conforme se indicó en el numeral 4 del presente dictamen.
18. En consecuencia, desde el punto de vista formal de la renovación del estado de excepción, se desprende que el decreto ejecutivo No. 1126 cumple con todos los requisitos previstos en el artículo 120 de la Ley de la materia, por lo que se establece su compatibilidad formal.
19. En segundo lugar, **respecto del examen formal de constitucionalidad de las medidas que constan en el decreto ejecutivo No. 1126**, se desprende que el Presidente de la República, al renovar el estado de excepción, dispuso: **i.** La movilización de todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional para que trabajen conjuntamente en las medidas de prevención necesarias; y de las Fuerzas Armadas para complementar las acciones de la Policía Nacional; **ii.** La suspensión de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión, que será regulada por el COE Nacional; y, **iii.** Las requisiciones a las que haya lugar para mantener los servicios que garanticen la salud pública, el orden y la seguridad en todo el territorio nacional.
20. Estas medidas fueron establecidas mediante decreto ejecutivo y se enmarcan dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción, conforme lo exige el artículo 122 de la LOGJCC, motivo por el cual se verifica su compatibilidad formal.

b) Control material de constitucionalidad del decreto

21. El control material que debe realizar la Corte Constitucional sobre la declaratoria de estado de excepción y las medidas dispuestas en él, comprende la verificación de los parámetros previstos en la Constitución y en los artículos 121 y 123⁵ de la Ley

⁵ **Art. 121.-** Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Siguiendo la misma línea que en el control formal, primero se analizará la declaratoria que renueva el estado de excepción y luego las medidas extraordinarias.

b.1. Control de la renovación del estado de excepción

22. En lo concerniente al control material respecto de la **renovación del estado de excepción**, en el decreto ejecutivo objeto de análisis se precisa como hecho principal la permanencia del COVID-19 en el país. Para sustentar aquella circunstancia, en la parte considerativa del decreto se hace mención a la resolución adoptada el 11 de agosto de 2020 por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE Nacional), mediante el cual se recomendó al Presidente de la República que amplíe el estado de excepción, por considerar que las medidas extraordinarias continúan siendo “...*necesarias para mitigar la propagación del COVID-19.*”.
23. En el decreto ejecutivo se reprodujeron varias secciones del informe técnico remitido por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia, que respalda la resolución del COE Nacional. Entre los aspectos señalados en el informe, y citados por el Presidente de la República, consta un análisis de indicadores que permiten determinar la situación de la COVID-19 y su evolución en el país. Concretamente, se refiere a la verificación de “*positividad*”⁶ en los casos confirmados; al respecto, se señala que el porcentaje de positividad en el Ecuador, en “...*21 provincias del Ecuador se encuentra en riesgos alto (...) El riesgo de transmisión en 16 provincias del Ecuador se encuentra por sobre el valor 1 lo que se interpreta como alta velocidad de transmisión. Esta alta velocidad dificulta la contención del virus que causa la enfermedad Covid-19...*”.
24. Además, dicho informe hace referencia a la capacidad hospitalaria en el Ecuador, respecto de lo cual señala: “...*provincias como Azuay, Cañar, Pichincha, Tungurahua muestran un 90% de ocupación. Azuay y Pichincha, además son provincias cuyos hospitales son de referencia regional (...) lo que significa que la ocupación de las camas de UCI es muy alta en el 67% de las provincias.*”.
25. Como consecuencia de lo señalado en el informe técnico, el Presidente de la República concluye que, debido a la pandemia, “...*el Estado ecuatoriano (...) aún*

⁶ Según el informe técnico en referencia, el análisis de positividad “...*consiste en el porcentaje de pruebas que resulten positivas por cada 100 pruebas aplicadas, muestra que un riesgo bajo es considerado con un porcentaje inferior al 5%, el riesgo mediano está determinado por valores inferiores al 20% de positividad y el riesgo alto determinado por valores superiores al 20%. La OMS indica que la positividad menor al 5% es un indicador que garantizaría la contención de la pandemia.*”.

se encuentra atravesando una calamidad pública ante la presencia prolongada y condiciones cambiantes del coronavirus en el país... ”.

26. Respecto a lo desarrollado en el decreto ejecutivo, la Corte Constitucional observa que, en efecto, los hechos alegados en la motivación tienen una real ocurrencia, pues dan cuenta del incremento de casos positivos⁷ y la situación del sistema de salud en el país, conforme se indica en el informe técnico que sustenta el pedido de renovación. Así mismo, se evidencia que los hechos relatados en el decreto ejecutivo configuran una calamidad pública, en los términos que esta misma Corte ha fijado⁸, puesto que la fase de transmisión comunitaria de la enfermedad en el territorio nacional, en la magnitud descrita en el decreto ejecutivo, constituye un hecho superviniente que agrava la situación sanitaria del país, tal como ya lo estableció este Organismo en el dictamen No. 3-20-EE/20.
27. Sobre los límites espaciales y temporales, la renovación del estado de excepción cumple con lo previsto en la Constitución de la República, toda vez que el artículo 1 del decreto ejecutivo 1126 amplía el estado de excepción en todo el territorio nacional y el artículo 9 *ibidem* lo hace por 30 días, al amparo de lo establecido en los artículos 164 y 166 de la Norma Fundamental, respectivamente.
28. Sobre la temporalidad, vale agregar que la Corte Constitucional, en su decisión de mayoría en el caso 3-20-EE/20, “...*tomando en cuenta la gravedad de los hechos y la magnitud de las consecuencias que implicarían levantar las medidas, (...) concluye que, la situación actual amerita un régimen de excepcionalidad por 60 días, sujeto a ciertas condiciones que garanticen el deber del Estado de asegurar un adecuado tránsito a la nueva normalidad.*” (Énfasis agregado). Por lo que la referida decisión de esta Magistratura otorgó inicialmente el período de 60 días con la condición de que se instituyan los cauces ordinarios para enfrentar la calamidad pública.
29. Ahora bien, sobre la posibilidad de superar la permanencia e incremento del COVID-19 a través del régimen constitucional ordinario, corresponde realizar varias precisiones. En primer término, la pandemia provocada por el COVID-19 es un suceso extraordinario a nivel mundial que, por su rápida propagación, la dificultad para identificar los casos positivos, su cuadro de síntomas y su tasa de mortalidad en grupos específicos, ha provocado la alteración del normal funcionamiento de varios

⁷ Según la infografía No. 172 del COE Nacional, al 17 de agosto de 2020 se han reportado 101.751 casos positivos en el territorio nacional.

⁸ En concreto, en el dictamen No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, este Tribunal determinó que existen dos elementos constitutivos de esta causal: “(i) *la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y, (ii) que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o superviniente.*”.

Estados, muchos de los cuales han respondido a esta emergencia sanitaria mediante la implementación de mecanismos en el régimen jurídico ordinario; mientras otros Estados adoptaron, desde el inicio de la pandemia, herramientas excepcionales derivadas de la declaración de estados de excepción o figuras similares.

30. Debido a la imprevisibilidad sobre el alcance y duración de la enfermedad, así como del tiempo para la obtención de tratamientos médicos y vacunas eficaces que puedan ser distribuidas a nivel mundial para superar definitivamente la pandemia, los gobiernos están obligados a generar una base normativa y políticas públicas idóneas para enfrentar la situación provocada por el COVID-19, mediante un régimen ordinario que responda a estas nuevas necesidades. La Corte Constitucional, en el dictamen 3-20-EE/20, señaló, al respecto, que:

“En atención a declaraciones de representantes de la OMS, las probabilidades de que el COVID-19 desaparezca y, en consecuencia, el mundo retorne a la situación de normalidad previa a su aparición, es baja. Asimismo, conforme se señaló previamente, el estado de excepción no puede ser desnaturalizado, perennizarse y convertirse en un régimen ‘ordinario’.”

31. En efecto, la Corte Constitucional reconoce que la crisis sanitaria ha desbordado la respuesta del Estado, aspecto que se ha replicado en un sinnúmero de países del mundo. Aquello ha obligado a la declaratoria de un estado de excepción en el país que se ha prolongado desde el 17 de marzo de 2020, sin que a la fecha, como se expresa en el mismo decreto ejecutivo No. 1126, se cuenten con mecanismos tendientes a enfrentar la pandemia a través del régimen ordinario.
32. Al respecto, este Organismo debe insistir que el estado de excepción marca, precisamente, una excepcionalidad dentro del Estado constitucional, pero de modo alguno cabe su desnaturalización y ejercicio como si se tratara de un régimen ordinario que pueda ser empleado para superar un suceso que se ha transformado, al menos hasta la fecha, en indefinido, debido a que aquello riñe directamente con los principios establecidos en el artículo 164 de la Constitución, que rigen esta herramienta constitucional extraordinaria.
33. En consecuencia, dadas las condiciones actuales y la falta de una respuesta institucional de las funciones del Estado y los distintos niveles de gobierno, los hechos constitutivos de la declaratoria del estado de excepción que han motivado que el Presidente de la República solicite su renovación, al momento todavía no pueden ser superados por mecanismos ordinarios. Esto, como ha quedado anotado, no es atribuible únicamente a las consecuencias nocivas e imprevisibles de la pandemia provocada por el COVID-19, sino que, además, es responsabilidad directa

del Estado, sus funciones, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y, en general, de los organismos encargados de propiciar oportunamente las herramientas y mecanismos ordinarios adecuados para enfrentar la situación que vivimos.

34. Esta Corte Constitucional, desde la emisión del dictamen No. 2-20-EE/20, ha exhortado al Gobierno Nacional para que *“...de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, tome las medidas necesarias para organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios.”*. Luego, en el dictamen No. 3-20-EE/20, se hizo un breve recuento sobre las medidas adoptadas por el Estado a partir de la declaratoria de emergencia sanitaria para enfrentar y apaliar la pandemia, respecto de lo cual se advirtió que la: *“...demora en la toma de medidas indispensables para enfrentar la pandemia y sus consecuencias económicas, refleja que las funciones del Estado no están tomando con adecuada seriedad su deber de coordinar acciones para cumplir sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos constitucionales que se encuentran amenazados...”*.
35. En esta última decisión, la Corte Constitucional estableció con absoluta claridad que el Estado y todos su organismos deben desarrollar los mecanismos para controlar la crisis sanitaria, acoplando sus instituciones y ajustando el ordenamiento jurídico en atención a las nuevas exigencias que la pandemia demanda; preservando y garantizando todos los derechos reconocidos dentro del régimen ordinario, en especial, los derechos a la salud, vida digna e integridad de la población. Inclusive, esta Magistratura, con el fin de orientar a las funciones y organismos del Estado, enunció, de modo ejemplificativo, algunas de las medidas que podrían implementarse en el régimen ordinario en el marco de la competencia de cada órgano estatal⁹.
36. Aun cuando el dictamen No. 3-20-EE/20 no fue emitido por unanimidad, lo cierto es que los votos salvados y concurrentes sí coincidieron con la decisión de mayoría en esta necesidad de superar el régimen de excepción con la implementación de mecanismos y herramientas normativas y de política pública que respondan a las exigencias que se enfrenta la sociedad ecuatoriana, sin perennizar un estado de excepción que se rige, entre otros principios, por la temporalidad.

⁹ Dictamen No. 3-20-EE/20: *“77. Estos mecanismos pueden incluir, sin que esta sea una lista taxativa, la regulación de derechos vinculados al tratamiento de la crisis, así como de las potestades de entes que deberán permanecer para el control y mitigación del virus. Asimismo, se puede emplear procedimientos constitucionales ordinarios como la priorización del teletrabajo, la reglamentación del transporte público y del aforo máximo de lugares públicos, entre otros temas. Adicionalmente, a partir del sistema de gestión de riesgos prescrito en los artículos 389 y 390 de la Constitución, se puede analizar las medidas óptimas para garantizar un régimen de transición.”*

37. Así, el voto de minoría, que planteó en su voto una inconstitucionalidad diferida, reconoció que:

*“36. Como ya hemos dejado establecido, los hechos esgrimidos en el Decreto sobre el riesgo a la salud pública y la crisis económica, tienen base en la realidad que vivimos en el Ecuador. **También es un hecho claro que, al no haberse implementado mecanismos de retorno a los cauces ordinarios, no estamos aún preparados para afrontar la pandemia de forma adecuada y eficaz.** En consecuencia, sería una irresponsabilidad pretender salir de este estado de excepción sin una transición, es decir, sin una fase en la que se creen las condiciones para poder manejar la nueva normalidad por los cauces ordinarios.*

(...) el ejecutivo, la Asamblea Nacional, el COE Nacional, los COEs cantonales y los gobiernos autónomos descentralizados deben emitir las leyes, normas administrativas, políticas públicas (incluyendo campañas masivas de información y educación) y demás medidas conducentes a afrontar la pandemia bajo el régimen jurídico ordinario.”. (Énfasis añadido).

38. En la misma línea, el voto concurrente en el dictamen No. 3-20-EE/20 condicionó la constitucionalidad del estado de excepción:

*“A que el presidente de la República y todas las autoridades públicas competentes produzcan el marco normativo y de políticas públicas para que, en lo posterior, se enfrente la pandemia dentro del régimen jurídico ordinario, a través de los procesos deliberativos institucionalizados por el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta la evolución de la pandemia en las distintas zonas del país. Los órganos colegisladores podrían, por ejemplo, aprobar una ley orgánica que regule los derechos fundamentales de manera proporcional a las exigencias de la pandemia. **La perentoria transición a la normalidad institucional supone, imperativamente, que la duración del estado de excepción no pueda extenderse de manera indefinida mediante decretos que prorroguen el estado o excepción o que declaren otros nuevos.**”.* (Énfasis añadido)

39. Por consiguiente, el Pleno de la Corte Constitucional estima que, si bien es cierto que al momento en que se dictó la renovación del estado de excepción e incluso hasta la presente fecha, todavía hay la necesidad de contar con los medios extraordinarios dispuestos en el decreto ejecutivo No. 1126, aquello no podrá extenderse más allá de este período de 30 días, pues aquello se opondría a la Constitución de la República que no atribuye al estado de excepción la posibilidad

de extenderse permanentemente para superar problemas que se han tornado indefinidos y que en la actualidad forman parte estructural de las situaciones que debe enfrentar y superar el Estado a través de un régimen ordinario, a menos que existan nuevas circunstancias que justifiquen un nuevo estado de excepción por hechos distintos a los que dieron lugar al que se mantiene vigente en la actualidad¹⁰.

40. Es importante agregar que la Constitución prevé, en los artículos 389 y 390, varias disposiciones dirigidas a la gestión de riesgos, por lo que, una vez que fenezca este período se deberá optar por los medios ordinarios para mitigar la pandemia.
41. Al respecto, en el informe técnico del COE Nacional, transcrito en la parte considerativa del decreto ejecutivo objeto de análisis, se determina que:

“...a fin de atender el exhorto de la Corte Constitucional contenido en el Dictamen N. 3-20-EE/20, requiere de un plazo que permita tanto al gobierno nacional como a los gobiernos autónomos descentralizados, planificar y desarrollar, en uso de los mecanismos ordinarios establecidos por el marco jurídico ecuatoriano, todas las acciones encaminadas a reducir los efectos de la pandemia...”. (Énfasis agregado)

42. A pesar de que el Gobierno Nacional, la Asamblea Nacional y los gobiernos seccionales ya han tenido un tiempo adecuado para implementar herramientas ordinarias que hagan frente a la pandemia, este Organismo, garante de la supremacía constitucional y la protección de derechos, advierte que estas acciones a las que se refiere el COE Nacional en la cita deberán concretarse en este período de renovación del estado de excepción, el mismo que deberá configurarse como un período de transición entre el régimen extraordinario que hemos vivido desde marzo de 2020 y la implementación definitiva de herramientas ordinarias para enfrentar la crisis sanitaria.
43. Luego de haber realizado varios exhortos a las autoridades nacionales y seccionales, transcurrido este período de 30 días de renovación del estado de excepción la Corte Constitucional no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones.
44. Con el propósito de coadyuvar en el establecimiento de medidas en el régimen ordinario, al final de este dictamen la Corte Constitucional analizará y desarrollará algunos parámetros y varias opciones para concretar este período de transición,

¹⁰ Ver, por ejemplo, el párrafo 106 del presente dictamen.

indispensable para resguardar el Estado constitucional, su institucionalidad ordinaria y fundamentalmente los derechos constitucionales de todas y todos los ciudadanos.

45. Por las razones anotadas previamente, por ser todavía necesaria la vigencia temporal del estado de excepción para la transición al régimen ordinario, se declara la constitucionalidad material de la renovación de estado de excepción, dictada mediante decreto ejecutivo No. 1126, por los 30 días requeridos por el Presidente de la República, período en el cual, todas las instituciones y Funciones del Estado, así como los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los distintos niveles de gobierno, tienen la obligación constitucional de instituir y promover coordinada y responsablemente herramientas idóneas para que el régimen ordinario asuma la gestión de la pandemia a la luz del principio de juridicidad consagrado en el artículo 226 del Texto Supremo.

b.2. Control de las medidas dispuestas en la renovación del estado de excepción

46. Le corresponde a este Organismo, además, analizar desde el punto de vista material si **las medidas dispuestas en la renovación del estado de excepción**, se ajustan a las exigencias constitucionales y legales previstas para el efecto. Es importante indicar que la Corte Constitucional, en los dictámenes No. 1-20-EE/20, 2-20-EE/20 y 3-20-EE/20, ya se ha pronunciado acerca de todas las medidas dispuestas en este decreto ejecutivo, como herramientas extraordinarias para enfrentar la pandemia provocada por el COVID-19.

i. Sobre las movilizaciones dispuestas

47. La medida prevista en el artículo 2 del decreto ejecutivo dispone la movilización desde dos puntos de vista. En primer término, se plantea la movilización de todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, para que trabajen conjuntamente para mantener las medidas de prevención necesarias, especialmente para que el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia coordinen permanentemente sus acciones. Al respecto, frente a una medida similar, la Corte Constitucional en el dictamen No. 3-20-EE/20, determinó que: *“...sobre la base de los números 5, 6 y 13 del artículo 147 y el artículo 151 de la Constitución, no es una medida extraordinaria que el Presidente de la república disponga la movilización de la administración pública central e institucional, misma que corresponde al Ejecutivo.”*
48. Como segundo punto, respecto de la movilización de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, también la Corte ha establecido la necesidad e idoneidad de esta medida para la coordinación de esfuerzos entre la fuerza pública para controlar las medidas dispuestas en el marco del distanciamiento social y el mantenimiento del orden

público¹¹. Se debe resaltar que la participación de las Fuerzas Armadas debe ser complementaria y coordinada con las acciones llevadas a cabo por la Policía Nacional¹², en los términos que la Corte Constitucional ha delineado en reiteradas ocasiones.

ii. Sobre la suspensión de derechos

49. El artículo 3 del decreto ejecutivo *in examine*, dispone la suspensión de los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, a través de restricciones que eviten el contagio masivo, según la regulación del COE Nacional, que dispondrá los horarios y mecanismos de restricciones de cada uno de estos derechos en razón de la semaforización prevista en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de cada cantón.
50. Teniendo en cuenta que todavía no existe la posibilidad de enfrentar la pandemia mediante herramientas ordinarias y toda vez que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de estas medidas, siempre que permitan cumplir los objetivos del estado de excepción sin interrumpir el normal funcionamiento del Estado¹³, en el presente dictamen se declara su compatibilidad con la Constitución, reiterando que la suspensión de derechos deberá observar los estándares y parámetros ya fijados por la Corte Constitucional, especialmente, en el dictamen 3-20-EE/20. Así mismo, se deben tomar en cuenta las posibles afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad¹⁴.
51. Sobre las actuaciones del COE Nacional, esta Corte ya se ha pronunciado en los dictámenes No. 1-20-EE/20, 2-20-EE/20 y 3-20-EE/20. Es necesario precisar que toda disposición u orden emitida por el COE Nacional, debe ser con la única finalidad de determinar detalles o contornos de las medidas de suspensión y

¹¹ Dictamen No. 2-20-EE/20.

¹² La Corte Constitucional, en el dictamen No. 3-20-EE/20, estableció: “133. Toda acción realizada en el marco del cumplimiento de este Decreto 1074, por parte de las Fuerzas Armadas y/o la Policía Nacional, se la debe ejecutar (i) en estricto cumplimiento a los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos; (ii) garantizando el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; (iii) protegiendo los derechos de la ciudadanía; y, (iv) respetando las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza.”.

¹³ Dictamen No. 3-20-EE/20.

¹⁴ Dictamen No. 2-20-EE/20: “23. En virtud de los decretos expedidos por la Corte sobre estados de excepción y de los autos emitidos en fase de verificación de cumplimiento, la Corte ha establecido ciertos parámetros sobre el derecho a la alimentación y salud de la población con recursos económicos limitados; el uso progresivo de la fuerza cuando cumplan los requisitos de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad; el respeto de los parámetros sanitarios y del derecho a la salud de los agentes de la fuerza pública; la protección a personas en situación de vulnerabilidad³⁶ (personas privadas de libertad, en situación de calle, víctimas de violencia de género), a personas residentes en el país que se encontraban en el extranjero y querían retornar, y a personas que ofrecen servicios de salud y otros servicios en primera línea (bomberos, recolectores de basura y personas encargadas del manejo de cadáveres); y, la protección del derecho a la tutela efectiva de derechos a través de garantías constitucionales.”.

limitación, establecidas por el Presidente de la República mediante el decreto ejecutivo No. 1126.

52. En este sentido, las actuaciones del COE Nacional serán constitucionales, siempre que sean (i) con la finalidad de ejecutar las medidas adoptadas por el Presidente de la República en la declaratoria de renovación; (ii) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes; (iii) con el objetivo de cumplir los fines del estado de excepción; (iv) previo análisis de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de sus acciones; (v) para proteger los derechos que no han sido suspendidos ni limitados, y aquellos que no pueden ser intervenidos; y, (vi) previa información a la ciudadanía, por todos los medios posibles, a fin de garantizar certeza en la población¹⁵.
53. Las suspensiones y limitaciones a las que haya lugar, deberán respetar el trabajo de los medios de comunicación, de las personas que presten servicios indispensables para el tratamiento de la crisis, de las organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales de asistencia humanitaria y de defensores de derechos humanos, tal como la Corte Constitucional ya lo ha señalado en varias ocasiones previas.
54. En relación con la reactivación laboral y productiva a la que se hace referencia en los artículos 4 y 5 del decreto ejecutivo 1126, es importante recalcar que cualquier actividad laboral o productiva que se realice debe ser en estricto cumplimiento y vigilancia de protocolos y directrices de bioseguridad, respetando las medidas de aislamiento y distanciamiento social impuestas. Por ende, se debe velar porque todas las personas que realicen actividades laborales y productivas que puedan ser reactivadas, las ejerzan con las medidas adecuadas para evitar contagios, siguiendo las directrices de las entidades competentes y sin exponer su salud o de las personas que las rodean.

iii. Sobre las requisiciones

55. Como lo ha establecido en recientes dictámenes, la Corte considera que las requisiciones deberán efectuarse respetando los principios y los derechos establecidos en la Constitución y de conformidad a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes. Por tanto, esta medida será idónea, necesaria y proporcional, siempre que se ejecute en los términos señalados en el decreto ejecutivo, esto es, “*en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable*” para combatir la calamidad pública, para preservar la prestación de servicios esenciales en el país y con el propósito de proteger los derechos del resto de ciudadanos.

¹⁵ Dictamen No. 3-20-EE/20.

56. Con base en lo desarrollado en líneas previas, se colige que las medidas dispuestas en la renovación del estado de excepción se ajustan, desde un punto de vista material, a la Constitución y a la Ley de la materia, por lo que, mientras esté vigente la renovación en estos 30 días adicionales, se las deberá ejecutar en observancia de los parámetros dictados por este Organismo.

IV. Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

57. La Corte Constitucional recuerda a todas las servidoras y servidores públicos que serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción, tal como lo establece el artículo 166 de la Constitución. Por este motivo, se insiste que el estado de excepción no habilita a ningún órgano o funcionario que actúe en virtud de una potestad estatal que deje de cumplir sus deberes y atribuciones conforme lo ordena el marco jurídico vigente.
58. Así mismo, este Organismo reitera que la suspensión y limitación de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo y en observancia de los criterios desarrollados por la Corte Constitucional. Todos los derechos que no fueron suspendidos ni limitados expresamente, permanecerán vigentes durante el estado de excepción.
59. Por otra parte, el Gobierno Central estará en la obligación de proporcionar y difundir por los canales más adecuados la información necesaria para que la ciudadanía conozca sobre la pandemia, sus efectos, las medidas extraordinarias y cualquier dato de interés público relacionado.
60. Finalmente, la Corte Constitucional recuerda que la Constitución reconoce a grupos de atención prioritaria, a quienes el Estado a responder con los mecanismos idóneos para protegerlos durante esta crisis sanitaria y en el marco del estado de excepción.

V. Acerca del período de transición a ser implementado de cara a enfrentar la pandemia por medio del régimen ordinario

61. Como se estableció en el control material de la presente renovación de estado de excepción, es imprescindible que más de 5 meses después de la primera declaratoria de esta herramienta excepcional, el Estado ecuatoriano, a través de toda su institucionalidad, responda a la emergencia sanitaria mediante el desarrollo e implementación de los cauces ordinarios idóneos. Para tal efecto, la Corte Constitucional estima necesario fijar ciertas pautas y analizar alternativas que deberán observar y ejecutar las funciones y organismos del Estado y los distintos niveles de gobierno, en el marco de su competencia, a fin de llevar a cabo una

transición para afrontar la pandemia de manera efectiva y coordinada, mediante una respuesta institucional basada en el régimen ordinario.

62. En este orden de ideas, se revisarán las medidas que han sido dispuestas por el Presidente de la República en el decreto de renovación del estado de excepción, con el propósito de evaluar algunos mecanismos institucionales para su reconocimiento e implementación en el régimen ordinario, sin perjuicio del resto de atribuciones previstas en el ordenamiento jurídico en favor de otros organismos y su autonomía para actuar.

a. Sobre las movilizaciones en todo el territorio nacional

63. Las movilizaciones que han sido dispuestas por el Presidente de la República, sobre la base de lo previsto en el artículo 165 numeral 8 de la Constitución, deben ser analizadas de forma independiente, debido a que su alcance y efectos son de distinta naturaleza. Por esto, se examinará, inicialmente, la movilización de las entidades de la Administración Pública Central e Institucional y, posteriormente, de las Fuerzas Armadas para complementar las acciones de la Policía Nacional.

i. Entidades de la Administración Pública Central e Institucional

64. El Presidente de la República dispuso esta medida con el fin de que dichas entidades *“...coordinen de modo permanente acciones orientadas a atender y mitigar los efectos del coronavirus en el Ecuador.”*. Frente a esto, la Corte Constitucional, tal como se hizo referencia en el control material de esta medida, en el dictamen 3-20-EE/20, estableció que: *“...sobre la base de los números 5, 6 y 13 del artículo 147 y el artículo 151 de la Constitución, no es una medida extraordinaria que el Presidente de la república disponga la movilización de la administración pública central e institucional, misma que corresponde al Ejecutivo.”*.
65. Las disposiciones constitucionales señaladas hacen referencia a la facultad del Presidente de la República para dirigir la administración pública, así como crear, modificar o suprimir ministerios y demás entidades de la Función Ejecutiva. Además, existe normativa infraconstitucional que desarrolla estas atribuciones, como la prevista en el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo¹⁶, que regula

¹⁶ Art. 45.- Administración Pública Central. El Presidente de la República es responsable de la administración pública central que comprende:

1. La Presidencia y Vicepresidencia de la República;
2. Los ministerios de Estado;
3. Las entidades adscritas o dependientes;
4. 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.

la Administración Pública Central o el mismo decreto ejecutivo No. 501¹⁷ de 12 de septiembre de 2018, que se refiere al proceso de diseño institucional del Gobierno Central, el mismo que incluye la creación, modificación o la supresión de las entidades e instancias de la Función Ejecutiva.

66. En consecuencia, esta medida podría mantenerse incluso fuera del estado de excepción, pues ya existen los mecanismos ordinarios que permiten mantener esta coordinación entre los órganos de la Administración Pública, siendo el Presidente de la República quien puede disponer aquello mediante un decreto ejecutivo, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales.

ii. Fuerzas Armadas como complemento a las acciones de la Policía Nacional

67. Respecto de la movilización de las Fuerzas Armadas, en el decreto No. 1126, se reafirma que: “...su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de seguridad pública y del Estado.”. Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha resaltado que la participación de las Fuerzas Armadas debe ser complementaria y coordinada con las acciones llevadas a cabo por la Policía Nacional; en concreto, en el dictamen No. 3-20-EE/20, determinó que:

“133. Toda acción realizada en el marco del cumplimiento de este Decreto 1074, por parte de las Fuerzas Armadas y/o la Policía Nacional, se la debe ejecutar (i) en estricto cumplimiento a los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos; (ii) garantizando el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; (iii) protegiendo los derechos de la ciudadanía; y, (iv) respetando las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza.”.

68. Al respecto, el artículo 2 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional¹⁸ establece la misión de las Fuerzas Armadas como parte de la Fuerza Pública. En la parte

En ejercicio de la potestad de organización, la o el Presidente de la República puede crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia.

¹⁷ Reformado el 28 de mayo de 2019.

¹⁸ Art. 2.- Las Fuerzas Armadas, como parte de la fuerza pública, tienen la siguiente misión:

- a) Conservar la soberanía nacional;
- b) Defender la integridad, la unidad e independencia del Estado; y,
- c) Garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del estado social de derecho.

pertinente señala que podrán colaborar con el desarrollo social del país e intervenir en aspectos concernientes a la seguridad nacional de acuerdo con la ley; esto, en concordancia con el artículo 10 literal i) del mismo cuerpo normativo, que establece como una atribución del Ministro de Defensa la coordinación con el resto de organismos estatales. Así mismo, el artículo agregado a continuación del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado¹⁹ otorgan a las Fuerzas Armadas la posibilidad de apoyar, de manera complementaria, las operaciones para precautelar la protección interna, el orden público y la seguridad ciudadana.

69. A partir de las prescripciones legales señaladas, se observa que las Fuerzas Armadas podrían cumplir tareas complementarias en situaciones excepcionales, mucho más limitadas que dentro de un estado de excepción y siempre que sea estrictamente necesario para precautelar la seguridad ciudadana y el orden público. Ahora bien, los parámetros desarrollados por esta Corte Constitucional en el marco del estado de excepción, que fueron transcritos previamente, son plenamente aplicables a esta tarea complementaria en el régimen ordinario. Por este motivo, las Fuerzas Armadas únicamente podrán llevar a cabo tareas complementarias en el contexto de evitar una mayor propagación del COVID-19 y en procura de garantizar los derechos previstos en la Constitución y en observancia de instrumentos internacionales de derechos humanos que regulan el uso de la fuerza.

70. Por otro lado, se debe agregar que, conforme con el artículo 54 literal n)²⁰ del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), los gobiernos autónomos descentralizados de carácter municipal tiene la función de coordinar con la Policía Nacional y la comunidad, para formular y ejecutar políticas para seguridad y convivencia ciudadana. En esta misma línea, los cuerpos de agentes de control municipal o metropolitano tienen la atribución para prevenir, disuadir, vigilar y controlar el espacio público en el ámbito de su jurisdicción y competencia, según los artículos 268 y 269²¹ del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y

Además, colaborar con el desarrollo social y económico del país; podrán participar en actividades económicas relacionadas exclusivamente con la defensa nacional; e, intervenir en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional, de acuerdo con la ley.

¹⁹ Art. (...) Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los/las Ministros/as responsables de la Defensa Nacional y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las fuerzas bajo su mando, estableciendo las directivas y protocolos necesarios.

²⁰ n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.

²¹ Art. 269.- Funciones.- Los Agentes de Control Municipal o Metropolitano, tendrán las siguientes funciones: **1. Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas, resoluciones, reglamentos y demás normativa legal vigente dentro de su jurisdicción y competencia; 2. Ejecutar las órdenes de la autoridad competente para controlar el uso del espacio público; 3. Controlar en coordinación con el organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención**

Orden Público (COESCOP). Motivo por el cual, estos organismos municipales podrían, por resolución de las autoridades cantonales respectivas, complementar también la tarea de la Policía Nacional, en el marco de sus atribuciones en el régimen ordinario.

b. Sobre la suspensión de derechos

71. En lo que se refiere a la suspensión de derechos, se realizará un análisis en conjunto de las medidas que fueron dispuestas por el Presidente de la República y ejercidas por el COE Nacional en su rol de ente de coordinación con el resto de autoridades públicas y en su labor de determinar detalles o contornos de las medidas de suspensión y limitación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión. Las reflexiones que siguen a continuación, pretenden vislumbrar algunas alternativas para plantear medidas propias del régimen ordinario que no involucren la suspensión de derechos; esto, como se indicó anteriormente, sin perjuicio de otras facultades y competencias conferidas en favor de las distintas autoridades y organismos públicos.
72. En primer lugar, en la práctica se ha visto que, a efectos de prevenir la propagación de la pandemia por COVID-19 y garantizar el derecho a la salud se requiere que existan regulaciones más estrictas a ciertos derechos. Esto únicamente es posible mediante la adopción de una ley orgánica, conforme lo determina el artículo 133 numeral 2 de la Constitución, que establezca las disposiciones necesarias y en armonía con el artículo 11 numeral 4 del texto fundamental. Evidentemente, toda regulación o limitación al ejercicio de los derechos deberá ser razonable, proporcional y ajustada al propio texto constitucional.
73. Como segundo punto, se debe indicar que, de la revisión de las medidas que ejerció el COE Nacional con sustento en la suspensión de derechos declarada en el estado de excepción frente a la calamidad pública provocada por el COVID-19, varias podrían ser implementadas y ejercidas en el régimen ordinario bajo la regulación correspondiente y acorde con la Constitución, con el único propósito de mitigar el COVID-19, por lo que se requeriría su desarrollo para enfrentar una situación adversa de carácter indefinida.

74. Dentro de las medidas adoptadas por el COE Nacional, constan las siguientes:

y control de las actividades ambientales la contaminación ambiental en su respectivo cantón o distrito metropolitano, en el marco de la política nacional ambiental; **4. Apoyar a la gestión de riesgos en coordinación con los organismos competentes;** 5. Brindar información y seguridad turística; 6. Fomentar procesos de vinculación comunitaria; 7. Apoyar a los organismos competentes en el proceso de acogida a personas en situación de vulnerabilidad extrema; 8. Controlar el ordenamiento y limpieza de los mercados y centros de abasto; y, 9. Las demás funciones que le sean asignadas de conformidad con este Libro y la ordenanza respectiva. (Énfasis agregado)

i. Prohibición de espectáculos públicos

75. El COE Nacional, en ejercicio de la atribución establecida en el estado de excepción dictado por el Presidente de la República, ha implementado la prohibición de espectáculos públicos, como una medida para limitar el derecho de libre asociación y reunión.
76. Al respecto, es necesario advertir que, conforme con el artículo 54 literal p)²² del COOTAD, los GADs Municipales tienen la atribución legal para regular, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción cantonal, a fin de precautelar los derechos de la colectividad. En armonía con esta disposición, el artículo 545.1²³ del mismo cuerpo de normas, prevé la posibilidad de que los GADs municipales realicen aforos y verifiquen el cumplimiento de normas de seguridad en los eventos públicos, lo cual regularán mediante ordenanzas.
77. Por su parte, el artículo 60 del COOTAD, en su literal r le faculta al alcalde a conceder permisos para espectáculos públicos en las parroquias urbanas de su circunscripción y, de tratarse de espectáculos públicos en parroquias rurales, se reconoce su deber de coordinación con el GAD parroquial respectivo.
78. Por tanto, como se observa de las disposiciones señaladas, se trata de una medida que puede ser adoptada por varias autoridades en el marco de la regulación aplicable dentro del régimen ordinario.

ii. Restricciones vehiculares

79. Así mismo, el COE Nacional ha establecido restricciones vehiculares, primero a nivel nacional y luego en cada cantón del país, dependiendo de su semaforización y estableciendo salvo conductos que permiten circular por motivos puntuales y bajo ciertas condiciones. Sobre este aspecto, corresponde señalar que el artículo 264 numeral 6 de la Constitución establece como una atribución de los GADs municipales la regulación y control del tránsito dentro del territorio cantonal; esto, en concordancia con el artículo 55 literal f) del COOTAD. De modo que, como en el

²² p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales, ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad.

²³ Art. 545.1.- Seguridad en espectáculos públicos.- En las presentaciones de espectáculos públicos, los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, tienen la facultad de realizar aforos y verificar el cumplimiento de las normas básicas de seguridad que llevarán a cabo los organizadores; para lo cual emitirán las correspondientes ordenanzas.

caso anterior, esta regulación puede implementarse por cada gobierno autónomo municipal o la autoridad nacional competente, según sea el caso.

iii. Regulación sobre transporte interprovincial, intraprovincial e intracantonal

80. Sobre esta regulación, el mismo artículo 264 de la Constitución en su numeral 6, establece que los GADs municipales están facultados para regular y control el transporte público en su territorio cantonal. Sin embargo, es la Ley, concretamente el COOTAD y la Ley de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, el cuerpo normativo que detalla minuciosamente el órgano encargado de esta regulación dependiendo de la circunscripción territorial en la que opera el transporte.
81. Según el artículo 130 del COOTAD²⁴, además de la regulación constitucional señalada respecto del transporte interno en cada cantón, señala que la rectoría general del sistema nacional de tránsito le corresponde al Ministerio del ramo. Así mismo, los artículos 30.2, 30.3, 30.4, 30.5, 66, 67 y 68 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial regulan la autoridad competente para el control del transporte en su territorio.
82. Consecuentemente, la regulación sobre los distintos tipos de transporte, en función del ámbito territorial, como la determinación del aforo de las unidades de transporte, es otra atribución que puede ser ejercida por las autoridades competentes dependiendo del nivel de gobierno, según el régimen ordinario y siempre que el Consejo Nacional de Competencias le haya transferido tales funciones, de conformidad con el artículo 269 numeral 1 de la Constitución, en cuyo caso deberá actuar el órgano competente para cada caso²⁵.

iv. Prohibición de venta de bebidas alcohólicas

83. Acerca de la prohibición de expendio de bebidas alcohólicas en determinadas franjas horarias o en ciertos días, vale señalar que el artículo 434.1 del COOTAD,

²⁴ Art. 130.- Ejercicio de la competencia de tránsito y transporte.- El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma: A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal. La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código. Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional; y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios. En lo aplicable estas normas tendrán efecto para el transporte fluvial.

²⁵ Este aspecto es aplicable para todas las referencias de la Corte Constitucional a las atribuciones de los GADs seccionales, que en cada caso deberá observarse si se encuentran en ejercicio de sus competencias exclusivas.

determina, en su parte pertinente, que, mediante ordenanza, se regulará el consumo de sustancias sujetas a fiscalización en espacios públicos o en establecimientos y eventos de concurrencia masiva. Al respecto, se debe agregar que, conforme con el artículo 6 numeral 1 de la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, incluye a las bebidas alcohólicas como una sustancia sujeta a fiscalización, por lo que los GADs municipales podrían regular el consumo en los lugares indicados.

84. Adicionalmente, el artículo 8 de la referida Ley, establece como atribución de la Autoridad Sanitaria Nacional, para la prevención en el ámbito de la salud, la adopción de medidas para prevenir el uso y consumo de estas sustancias sujetas a fiscalización. En función de lo dicho, la limitación al expendio y consumo de alcohol en determinados lugares y bajo puntuales condiciones justificadas por la prevención de la salud, es una atribución que puede llevarse a cabo en virtud de las normas indicadas y el resto de disposiciones aplicables que constan ya en el ordenamiento jurídico.
85. De pretenderse aplicar una medida de esta naturaleza dentro del régimen ordinario, las autoridades competentes podrían adoptarla en función de las competencias asignadas en el marco jurídico vigente y bajo la coordinación con las dependencias técnicas y de salud.

v. Regulación sobre el uso de playas

86. La Constitución, en su artículo 264 numeral 10, en concordancia con el artículo 430 del COOTAD²⁶, reconocen la facultad de los GADs municipales para autorizar y controlar el uso de playas de mar, mediante ordenanzas. En consecuencia, se trata de una medida que consta ya en el régimen ordinario y podría ser ejercida fuera del estado de excepción por los GADs municipales.

vi. Regulación de clases presenciales

87. El artículo 261 numeral 6 de la Constitución establece, como una competencia exclusiva del Estado central, el desarrollo e implementación de las políticas de educación. Por su parte, el artículo 345 del texto constitucional señala que la

²⁶ Art. 430.- Usos de ríos, playas y quebradas.- Los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, formularán ordenanzas para delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, quebradas, cursos de agua, acequias y sus márgenes de protección, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

educación, como servicio público, se lo prestará a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares.

88. Dentro de la regulación legal, el artículo 21 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, establece que le corresponde a la Función Ejecutiva actuar en calidad de Autoridad Educativa Nacional, la misma que será ejercida por el Ministro o Ministra del ramo. Dentro de sus atribuciones, el artículo 22 literal u) reconoce, entre otros aspectos, que mediante acuerdos y resoluciones emitidos por el ministerio en referencia se podrá regular y reglamentar el funcionamiento del sistema Nacional de Educación. Por ello, lo relativo a la regulación de las clases presenciales y en general todo lo relacionado con educación, le corresponde al Ejecutivo, que deberá emitir la regulación respectiva en cumplimiento de las garantías necesarias para precautelar la salud de niñas, niños y adolescentes y así evitar la propagación de la enfermedad.

vii. Prohibición de apertura de bares, discotecas, centros de diversión y toda actividad que no garantice distanciamiento social

89. Sobre esta prohibición, corresponde señalar que el COOTAD, en el artículo 54 literal p), establece como una competencia de los GADs municipales la regulación, autorización y control del ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal para efectos de precautelar los derechos de la colectividad. Por ende, dicho nivel de gobierno está facultado para emitir la regulación correspondiente acerca de actividades económicas que se produzcan en locales en su circunscripción, sin necesidad de la declaratoria del estado de excepción.

viii. Restricción de actividades físicas en lugares cerrados

90. La Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, en su artículo 13, determina que el órgano rector y planificador del deporte, educación física y recreación es el Ministerio Sectorial²⁷. Dentro de sus funciones, conforme con el artículo 14 literal h) de la Ley en mención, consta la regulación sobre el funcionamiento de cualquier instalación, escenario o centro donde se realice deporte, educación física y recreación. Así mismo, el artículo 54 p) del COOTAD, como ya se ha señalado, establece que los GADs municipales pueden regular, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas que se desarrollen en locales ubicados en su circunscripción.

²⁷ El artículo 1 del decreto ejecutivo No. 438 de 14 de junio de 2018, dispuso que el Ministerio del Deporte se transforme en Secretaría del Deporte.

91. De ahí que este tipo de regulación podría ser instituida por el órgano competente en esta materia, sin perjuicio de las atribuciones que puedan tener los demás niveles de gobierno.

ix. Regulación sobre aforos en locales comerciales y horarios de atención

92. Respecto de esta regulación, nuevamente es oportuno acudir a lo prescrito en el artículo 54 literal p) del COOTAD, en favor de los GADs municipales, quienes pueden emitir la regulación respectiva sobre el ejercicio de actividades económicas realizadas en su circunscripción territorial, sin perjuicio de que otra autoridad pueda emitir otra regulación al respecto.

x. Suspensión de la jornada presencial en el sector público y teletrabajo

93. Es necesario recordar que la Corte Constitucional, en el dictamen No. 1-20-EE/20, estableció que: “...la suspensión de la jornada laboral es una facultad prevista por el régimen legal ordinario en favor de la Presidencia de la República, conforme consta de la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica del Servicio Público...”. Por esta razón, una medida de esta naturaleza se encuentra ya regulada en el régimen ordinario. Respecto del teletrabajo, se debe indicar que el Ministerio del Trabajo, a través del acuerdo ministerial No. MDT-2020-076, expidió el 12 de marzo de 2020 las directrices para la aplicación de teletrabajo emergente durante la declaratoria de emergencia sanitaria, lo cual da cuenta que este tipo de regulación podría ser expedida en el régimen ordinario.

xi. Implementación de mecanismos de control y vigilancia orientados a supervisar que se respeten las medidas de bioseguridad

94. Se debe destacar que, conforme con la Ley Orgánica de la Salud, el Ministerio de Salud es competente para determinar zonas de alerta sanitaria, identificar grupos poblacionales en grave riesgo; así como para regular y tomar medidas de bioseguridad en coordinación con otros órganos. Entre ellos destacan, por ejemplo, los GADs municipales, que según el artículo 65 del mismo cuerpo legal, deben cumplir con las disposiciones emanadas por la autoridad sanitaria nacional para evitar la propagación de enfermedades transmisibles y asegurar el control de las mismas.
95. El artículo 62 de la Ley Orgánica de la Salud expresa que la autoridad sanitaria nacional elaborará normas, protocolos y procedimientos que deben ser obligatoriamente cumplidos y utilizados para la vigilancia epidemiológica y el control de las enfermedades transmisibles. En consecuencia, medidas aplicables para quienes ingresan al país como el control o la revisión del estado de salud de

cada persona y el aislamiento preventivo obligatorio, así como las distintas aplicaciones digitales que buscan propiciar el control sanitario de la enfermedad, pueden ser desarrolladas en la normativa por parte de esta dependencia, siempre bajo la coordinación necesaria con el resto de autoridades públicas que deben intervenir en estos asuntos y cuando no incidan en la limitación de derechos constitucionales.

96. Por su parte, también, el Ministerio del Trabajo ha emitido disposiciones que buscan implementar medidas de bioseguridad en el ámbito laboral. Por ejemplo, el acuerdo ministerial Nro. MDT-2020-093, de 3 de mayo de 2020, lo cual, evidencia que el régimen ordinario podría asumir la regulación respectiva en esta área.

xii. Toque de queda

97. El toque de queda consiste en medidas temporales de limitación del derecho a la libertad de tránsito, que en el contexto del COVID-19 tiene como fin exclusivo reducir la propagación de la enfermedad y cuyo incumplimiento es susceptible de sanción. En primer lugar, se debe señalar que el artículo 54 del COOTAD, en su literal m), establece como una atribución del GAD municipal la regulación y control del uso del espacio público cantonal; por esta razón, este nivel descentralizado de gobierno, en principio, podría emitir la regulación sobre el uso del espacio de su circunscripción territorial.
98. Sin embargo, dadas las particularidades que conlleva un toque de queda en estricto sentido, este no se basa únicamente en la regulación sobre el uso del espacio público sino que implica una prohibición rígida para circular cuyo incumplimiento produce determinadas consecuencias jurídicas que trascienden de la regulación municipal.
99. En atención de aquello, sin perjuicio de que los GADs municipales ejerzan esta facultad para regular el uso del espacio público cantonal, por tratarse de una limitación al derecho a la libertad con las particularidades anotadas no existe en el ordenamiento jurídico mecanismos para implementar medidas de esta naturaleza.
100. Por consiguiente, es responsabilidad de la Asamblea Nacional ejercer a la brevedad posible su atribución establecida en el artículo 133 numeral 2 de la Constitución para efectos de contar con una regulación legal especial y apta para establecer medidas de naturaleza similar a la señalada, que se aplicarán en este caso excepcional y en función de criterios técnicos coordinados con las instituciones de salud y riesgos, y los distintos niveles de gobierno con la única finalidad de controlar la propagación del COVID-19, para lo cual, se requiere que la Función Legislativa asuma una actuación propositiva en esta emergencia sanitaria y regule estos aspectos de manera proporcional y acorde con los principios de aplicación de

los derechos reconocidos en el artículo 11 de la Constitución, en estricta coordinación con el resto de autoridades estatales correspondientes.

101. Para este efecto, el Presidente de la República preparará un proyecto de ley bajo los criterios técnicos trabajados en conjunto con el COE Nacional para que, a la brevedad del caso, inicie el procedimiento parlamentario, que deberá procurar una limitación proporcional y razonable de los derechos, observando criterios técnicos basados únicamente en mitigar los efectos de la crisis sanitaria. Así, no podrá establecerse una medida de esta naturaleza de manera indefinida, sino que su ámbito temporal será el estrictamente necesario para controlar la propagación del COVID-19, debiendo constar aquello expresamente en el cuerpo normativo.
102. La disposición legal, además, planteará la aplicación de esta medida de forma focalizada geográficamente y extensible a todo el territorio nacional de ser estrictamente necesario. Así también, contemplará expresamente las situaciones y personas que requieren exceptuarse de esta medida y las consecuencias de su incumplimiento, debiendo preferir sanciones distintas a la privación de la libertad.
103. La Asamblea Nacional deberá priorizar la discusión y tratamiento de la propuesta de ley correspondiente, a fin de implementar a la brevedad posible un cuerpo legal adecuado que permita una limitación técnica y razonable del derecho a la libertad de tránsito de forma temporal y únicamente para afrontar la pandemia. El Presidente de la República, en calidad de colegislador, tendrá que observar los mismos postulados para ejercer sus atribuciones al respecto.
104. Por su parte, especialmente hasta contar con la normativa legal especial correspondiente, el Presidente de la República podría dictar una suspensión del derecho a la libertad de tránsito y un eventual toque de queda en el sector del país que requiera indispensablemente una medida de esta naturaleza y por el tiempo estrictamente necesario, en el marco de un estado de excepción focalizado y debidamente justificado, y en función de criterios técnicos coordinados con las autoridades seccionales, de salud y de manejo de riesgos competentes, sin perjuicio del control constitucional que en su momento le corresponde ejercer a este Organismo.

xiii. Regulación sobre el cierre de fronteras y la prohibición de reuniones sociales

105. Estas medidas conllevan la limitación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión, respectivamente, que, tal como fueron implementadas por el COE Nacional, no podrían ser ejercidas en el régimen jurídico ordinario. Consecuentemente, sin perjuicio de que los niveles de gobierno, en el

marco de sus atribuciones constitucionales y legales, implementen regulación para reducir el uso del espacio público, control de eventos públicos o herramientas afines para el control sanitario, al igual que con la medida analizada previamente, será la Función Legislativa la que deberá incluir en la regulación especial legal medidas destinadas a normar aspectos sobre el cierre de fronteras, y la limitación a reuniones sociales.

106. En el caso de regular el ingreso al país, se tendrá en cuenta lo desarrollado por esta Corte Constitucional en el dictamen No. 1-20-EE/20: *“...la supresión de vuelos y cierre de fronteras no son medidas absolutas, por lo cual el Estado permitirá, en las circunstancias excepcionales de este periodo de emergencia sanitaria, el ingreso adecuado de las personas nacionales y extranjeros con residencia en el país, que se encuentren en tránsito al país o en zonas fronterizas, debiendo imponerse los debidos controles sanitarios y la sujeción a las directrices emitidas por las autoridades de salud.”*,

107. Esto será desarrollado en los mismos términos que los fijados previamente, es decir, el Presidente de la República coordinará los criterios técnicos con el COE Nacional para que en el mismo proyecto de ley que se remita a la Asamblea Nacional, se contemple la regulación de estos aspectos de manera razonable, proporcional, coordinada, eficiente y exclusivamente para paliar la enfermedad.

c. Sobre las requisiciones

108. Las requisiciones conllevan una limitación al derecho de propiedad, puesto que, bajo esta medida, el Estado se encuentra habilitado para exigir préstamos de manera obligatoria. Vale señalar que la legislación interna, particularmente, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes, señalan que una vez que se supere la necesidad de la medida, el bien objeto de la requisición debe ser restituido al propietario o indemnizado incluyendo su deterioro.

109. Esta medida, por las particularidades detalladas y en virtud de la regulación constitucional y legal, debe aplicarse únicamente en el marco de la declaratoria de un estado de excepción.

110. No obstante, para situaciones emergentes en el régimen ordinario, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece la declaratoria de emergencia, en concordancia con el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Salud. Declarada esta emergencia sanitaria, para enfrentar esta situación indefinida, las autoridades correspondientes podrían asumir las compras públicas de insumos necesarios para enfrentar la crisis, a través del estado de emergencia propio de la

contratación pública, que permite procedimientos más ágiles. En otras palabras, no procederá en el régimen ordinario exigir préstamos obligatorios que pueden involucrar indemnizaciones monetarias a los dueños de los bienes, pero sí se podría ejercer la contratación pública bajo los lineamientos del régimen de emergencia sanitaria.

111. En consecuencia, una vez que concluya el período de estado de excepción, no se podrá hacer uso de las requisiciones, pero el Estado y sus organismos deberán mantener un sistema de compras públicas célere, eficiente y transparente, sujeto a los controles y al régimen de responsabilidad legal establecido para este fin²⁸.

d. Sobre el COE Nacional

112. El artículo 245 del COESCOP, establece que en caso de emergencia, eventos adversos o de riesgo, en el que concurrieran varias fuerzas de socorro, “...el mando técnico general lo asumirá el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, Provincial, Cantonal o Metropolitano, según sea el caso y las operaciones estarán a cargo de la Policía Nacional en coordinación con las máximas autoridades de las entidades complementarias de seguridad...”. Para el efecto, el mismo artículo establece que: “...todas las instituciones del Estado previstas en el artículo 225 de la Constitución de la República, están obligadas a colaborar y coordinar acciones de manera inmediata...” (Énfasis agregado).
113. Por su parte, el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el COE involucra: “...*instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre...*”.
114. De lo anterior, se desprende que es una instancia técnica de coordinación interinstitucional cuya actuación se circunscribe a casos de emergencia, eventos adversos o de riesgo. La coordinación tiene como fin la reducción de riesgos, respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. En tal sentido, las

²⁸ Este Organismo resalta lo señalado en el dictamen No. 2-20-EE/20: “51. Por la razón anterior, la Corte considera que, las autoridades competentes deben transparentar la información, los procesos completos de compras públicas, el uso y el destino de los recursos públicos. Las autoridades encargadas de las compras públicas deberá garantizar la transparencia, rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar todo el ciclo de la contratación pública, e informar a la Contraloría General del Estado acerca de las irregularidades encontradas en el ejercicio de sus competencias. De igual modo, la Contraloría General del Estado debe cumplir con su misión y las autoridades auditadas deben brindar todas las facilidades para que los órganos de control cumplan eficazmente su función. 52. La Corte resalta el deber constitucional de toda persona de “denunciar y combatir los actos de corrupción” a través de veedurías ciudadanas o los mecanismos a su alcance. Por su parte, la Fiscalía General del Estado debe investigar y, cuando corresponda, los jueces y tribunales sancionar a quienes cometan infracciones relacionadas con hechos de corrupción.”.

instituciones del sector público están obligadas a colaborar y coordinar acciones, cada una dentro del marco de sus competencias.

115. Adicionalmente, el Manual del Comité de Operaciones de Emergencias (Resolución No. SGR-142-2017), establece que:

“4.2 Estructura general de los Comités de Operaciones de Emergencia.- La principal competencia de un COE es la identificación, análisis y resolución de problemas operativos relacionados con la atención y asistencia poblacional; para ello es necesario estructurar y vincular las capacidades de los tomadores de decisión, de los niveles sectoriales y de los operadores de campo; también es necesario el monitoreo permanente de la evolución del evento por medio del soporte de las salas de situación.”.

116. En el mismo manual, se establecen las siguientes funciones generales:

- Identificación, análisis y resolución de problemas operativos relacionados con la atención y respuesta ante eventos peligrosos con énfasis en la población;
- Monitoreo de la situación, el seguimiento y acompañamiento de los COE de menor nivel territorial;
- Generación de información estructurada sobre los avances, acciones y brechas que se presentan durante la atención de un evento. Son reconocidas como funciones principales de los COE:
- Planeación estratégica. Liderada por los niveles de tomadores de decisión/autoridades, en base a la información, a las acciones operativas planificadas y a las brechas existentes.
- Coordinación política. Garantizar la acción integrada de los diferentes niveles políticos a nivel territorial y sectorial.
- Coordinación de actores humanitarios. Análisis de la información para establecer lineamientos de atención a la población. Organización de las acciones humanitarias. Seguimiento de las acciones y evaluación de los resultados obtenidos. Formulación y aprobación de informes. Mantener los canales de comunicación con las unidades operativas en terreno.
- Seguimiento y control de operaciones de respuesta. Análisis de las capacidades y establecimiento de las acciones operativas y de soporte entre los actores (organizaciones, empresas públicas, instituciones, etc.). Garantizar el funcionamiento de los flujos de información entre los actores. Establecer lineamientos para el restablecimiento de los servicios básicos.
- Información pública. Entrega oportuna de información clara y validada a la ciudadanía sobre las afectaciones registradas, las acciones implementadas y los

resultados obtenidos. Garantizar el acceso a la información a personas e instituciones.

117. En tal sentido, además de las competencias legales y reglamentarias, su actuación involucra la identificación, análisis y resolución de problemas operativos para la atención y asistencia poblacional. Sin embargo, dentro del marco de su función de coordinación interinstitucional. La activación del COE surge de la necesidad de dar una respuesta efectiva a una emergencia o desastre, conforme el punto 4.5.2. Manual que establece:

“Activar un COE es poner en funcionamiento TODOS los componentes del mismo para dar la respuesta efectiva a una emergencia o desastre. La activación del COE deberá ser una decisión de los miembros del plenario, en base a la información o reporte de situación, y deberá estar respaldada por un acta.”

118. Por su parte, conforme el punto 4.5.3 del Manual contempla su desactivación en los siguientes términos:

“Desactivar un COE es finalizar el funcionamiento de la estructura del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos en modo emergencia/ desastre que fue activado para dar la respuesta y atención efectiva a la población. La desactivación del COE deberá ser una decisión de los miembros de la plenaria basada en informes de sala de situación, de las mesas técnicas de trabajo y del grupo técnicos operativo; y deberá estar respaldada por un acta.”

119. Los criterios para la desactivación del COE, según el punto 4.5.3.1 del Manual son:

“4.5.3.1 Criterios para la desactivación del Comité de Operaciones de Emergencia

Los COE se desactivan cuando:

- El componente del COE, Sala de Situación y Monitoreo, informa que el evento peligroso tiene un nivel:

Inferior a nivel 1 Desactivación de todo el esquema de coordinación y operación

Inferior a nivel 2 Desactivación de los COE municipales/metropolitanos

Inferior a nivel 3 Desactivación de los COE provinciales

Inferior a nivel 4 Desactivación del COE Nacional

- La Secretaría de Gestión de Riesgos disminuye el estado de alerta a Amarillo o Blanca.

- Existe un informe técnico de las evaluaciones levantadas y acciones humanitarias realizadas donde se demuestra que la etapa de emergencia ha sido superada.

- Cuando finaliza una simulación o simulacro.”

120. En función de lo expuesto en los párrafos previos, se desprende que el COE Nacional es una entidad que asume el mando técnico y de coordinación interinstitucional para afrontar situaciones de crisis. Consecuentemente, una vez que concluya el estado de excepción el COE Nacional no se desactivará automáticamente, sino que continuará ejerciendo sus atribuciones legales y reglamentarias; mas no las que habían sido conferidas por el Presidente de la República en los decretos de estado de excepción, sobre la delimitación de los contornos y ejecución de la suspensión de derechos y otras funciones que les corresponde a otras entidades y niveles de gobierno, según el régimen ordinario.

121. Esto, sin embargo, no significa que el COE Nacional no ocupará un rol importante durante lo que resta de la emergencia sanitaria en el régimen ordinario. Por el contrario, por su carácter técnico y de coordinación interinstitucional, el COE Nacional, así como los COE provinciales, municipales, están obligados a desarrollar estrategias técnicas para el control, respuesta, recuperación y mitigación de la crisis en conjunto con las autoridades del Estado central y seccionales.

122. Como quedó señalado en líneas previas, el retorno al régimen ordinario involucra desarrollar e incorporar herramientas para enfrentar, a partir de los cauces regulares, la crisis. Esta implementación le corresponde a las distintas autoridades públicas, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales. Así, el Gobierno Central, por medio de sus instituciones y órganos, deberá planificar las medidas que le competen y que han sido subrayadas por este Organismo anteriormente; la Función Legislativa, en conjunto con el colegislador, deberán emitir la normativa legal apta para regular medidas que requieran de la expedición de una Ley; los GAD de todos los niveles procurarán tomar las acciones propias de su competencia como la emisión de ordenanzas para regular aspectos de su competencia y controlar su cumplimiento.

123. Todas estas actuaciones que se deberán concretar para superar paulatinamente el régimen de excepción, requieren necesariamente la participación activa del COE Nacional y los distintos organismos descentralizados en esta materia. De este modo, las actuaciones del Estado, sus Funciones, organismos y distintos niveles de

gobierno, tienen que coordinar con la instancia técnica para el monitoreo, respuesta y recuperación de la crisis, a fin de que la implementación de mecanismos regulares responda a criterios técnicos que coadyuven a la mitigación de la pandemia y sus efectos en cada circunscripción territorial. De esta manera, la preparación de propuestas normativas a todo nivel y la formulación de políticas públicas, será realizada en coordinación con el COE Nacional y los COE seccionales correspondientes.

124. Así, en el régimen ordinario el COE, en todos sus niveles, debe circunscribir su actuación a sus atribuciones previstas normativamente y coadyuvar a un adecuado, eficaz y técnico retorno a los cauces regulares junto con las entidades del poder público competentes para implementar normas, regulaciones y en general política pública, para enfrentar la pandemia provocada por el COVID-19.

e. Sobre el manejo y difusión de la información en la transición al régimen ordinario

125. Un aspecto fundamental dentro de esta transición, es la forma en que la ciudadanía debe ser informada sobre las nuevas medidas que deben entrar en vigor hasta que concluya este período de excepcionalidad. Una cosa es que el estado de excepción no pueda permanecer indefinido en el tiempo y otra muy distinta es que la crisis sanitaria haya desaparecido. Por el contrario, justamente la presencia indefinida de la crisis sanitaria producto de la pandemia requiere de cauces institucionalizados en el régimen ordinario.
126. Esta Corte determina que, a efectos de la transición al régimen ordinario se prioricen las medidas de prevención a través de la difusión de información y la capacitación sobre el cuidado personal, distanciamiento y bioseguridad, las cuales debe ser accesibles a todas las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.
127. Por ende, es responsabilidad del Estado a través de todos sus organismos y Funciones, así como de los distintos niveles de gobierno, elaborar un plan de comunicación y fortalecer e insistir en campañas de información que alerten a la ciudadanía que la emergencia sanitaria continúa aun cuando el estado de excepción en los términos ya dictados previamente no se extienda más en el tiempo y deje de estar vigente. La correcta difusión de información sobre los riesgos y consecuencias de la enfermedad, así como las medidas para evitar su propagación, es fundamental para que el régimen ordinario asuma adecuadamente su función de mitigar la pandemia.

128. Así mismo, y de manera complementaria, las campañas de información deberán necesariamente comunicar las nuevas medidas que se tomen en el marco de las atribuciones ordinarias de cada estamento y organismo público, sean estas de alcance nacional o seccional en cada circunscripción.
129. Del mismo modo, la Corte considera que las autoridades competentes deben transparentar la información, los procesos completos de compras públicas, el uso y el destino de los recursos públicos. Las autoridades encargadas de las compras públicas deberá garantizar la transparencia, rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar todo el ciclo de la contratación pública, e informar a la Contraloría General del Estado acerca de las irregularidades encontradas en el ejercicio de sus competencias.

f. Consideración final

130. Pese a que frente al decreto ejecutivo No.1074 los jueces constitucionales Andrade, Avila y Salazar, emitieron un voto salvado al considerar que el decreto era inconstitucional por transgredir los límites materiales, espaciales y temporales fijados en el texto constitucional²⁹, mediante dictamen de mayoría No. 3-20-EE/20, la Corte Constitucional dictaminó su constitucionalidad. En consecuencia, dado que al momento existe un estado de excepción que cuenta con un dictamen favorable de constitucionalidad, no corresponde ahora volver a analizar sus requisitos ni procedencia. Teniendo en cuenta que en su voto salvado establecieron la necesidad de llevar a cabo un proceso de transición hacia el régimen jurídico ordinario, con ese objetivo ahora se adhieren a esta decisión.
131. La Corte Constitucional no pretende restar o disminuir la atribución constitucional del Presidente de la República para declarar estado de excepción. Al contrario, la función de este Organismo es verificar si el ejercicio de la atribución señalada se ajusta a los parámetros, reglas y principios constitucionales.
132. Luego de examinar aquello, se concluyó, como se dijo anteriormente, que una nueva declaratoria bajo los mismos hechos e idénticas razones es improcedente. Sin embargo, el Presidente de la República conserva su facultad constitucional para decretar estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él, cuando a su juicio se verifiquen las causales previstas en el artículo 164 de la Constitución,

²⁹ El voto salvado de los jueces Andrade, Avila y Salazar, en su párrafo 46, señala: “Por todas las razones expuestas, disintimos con el voto de mayoría y consideramos que, dado que el Decreto No. 1074 viola los límites temporales, espaciales y materiales establecidos en la Constitución, la Corte debió haber declarado su inconstitucionalidad. Sin embargo, dada la necesidad de establecer un régimen de transición hacia la “nueva normalidad” que nos permita afrontar la pandemia mediante el régimen jurídico ordinario, estimamos que los efectos de la inconstitucionalidad debían diferirse en el tiempo”.

bajo hechos y circunstancias distintas a las que ya generaron dos declaratorias previas a nivel nacional con sus respectivas renovaciones.

133. Las medidas previamente señaladas no excluyen otras que, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, puedan implementar las distintas Funciones del Estado y en general toda autoridad pública, con el fin de mitigar la pandemia bajo criterios técnicos y en coordinación interinstitucional. Toda iniciativa tendiente a incluir o reformar disposiciones normativas en el marco de la adopción de herramientas ordinarias para enfrentar la crisis, deberá ser atendida prioritariamente por la Asamblea Nacional o por los órganos descentralizados con potestad normativa.
134. La Asamblea Nacional realizará, además, las reformas normativas necesarias para que la legislación vigente destinada a enfrentar la crisis provocada por el COVID-19, se adapte al régimen ordinario.
135. Las medidas excepcionales dictadas por el Presidente de la República en el marco del estado de excepción, respondieron a la necesidad de enfrentar en su momento a un suceso inédito e imprevisto como la pandemia, por lo que la Corte Constitucional declaró su constitucionalidad. Sin embargo, debido a la evolución y rasgos propios de esta enfermedad, se ha tornado en una problemática cuya duración es indefinida y es por esta razón que corresponde superarla mediante los cauces ordinarios, a través de la implementación de nuevas herramientas en la legislación y normativa seccional y una política pública que se ajuste a las necesidades que exige este momento y a las disposiciones constitucionales.
136. La Corte Constitucional, como máximo garante de la supremacía constitucional, ratifica su compromiso con el respeto de la Norma Fundamental y el respeto de la institucionalidad ecuatoriana; por este motivo, considera indispensable que las acciones tendientes a enfrentar la pandemia tengan sustento en el régimen ordinario previsto en la Constitución, la legislación y demás normativa vigente. Enfrentar la pandemia requiere el ejercicio coordinado de atribuciones entre todas las instituciones, organismos, Funciones del Estado y GADs de los distintos niveles de gobierno.

VI. Decisión

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

1. Declarar la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1126, de 14 de agosto de 2020, que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción en todo el territorio nacional por calamidad pública debido a la pandemia producto del COVID-19, bajo el cumplimiento de los siguientes parámetros:
 - i. Tras haber realizado varios exhortos a las autoridades nacionales y seccionales para transitar paulatinamente a un régimen ordinario apto para enfrentar al COVID-19, transcurrido este período de 30 días de renovación del estado de excepción la Corte Constitucional no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones.
 - ii. El Gobierno Nacional en coordinación con todas las autoridades nacionales y seccionales, adoptará las medidas normativas y de políticas públicas necesarias y adecuadas para enfrentar la crisis sanitaria mediante las herramientas ordinarias una vez que fenezcan los 30 días de renovación del estado de excepción.
 - iii. Las Fuerzas Armadas, durante la vigencia del estado de excepción, ejercerán un rol excepcional, complementario y coordinado con el de la Policía Nacional, en estricto cumplimiento de lo establecido en el decreto ejecutivo No. 1126, en protección de los derechos de la ciudadanía y garantía del normal funcionamiento de las instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis y en observancia de la normativa nacional e internacional relativa al uso de la fuerza.
 - iv. La suspensión de los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, serán idónea, necesaria y proporcional, siempre que permitan cumplir los objetivos del estado de excepción sin interrumpir el normal funcionamiento del Estado. Así mismo, deberán tomar en cuenta las posibles afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad.
 - v. Las actuaciones del COE Nacional serán constitucionales, siempre que cumplan las condiciones establecidas en esta decisión.
 - vi. Las requisiciones serán idóneas, necesarias y proporcionales, siempre que se ejecuten en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable.
2. Ratificar los parámetros establecidos en el dictamen 3-20-EE/20.

3. Disponer a las autoridades estatales que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, desarrollen e implementen coordinadamente las acciones idóneas para enfrentar la pandemia mediante herramientas ordinarias, una vez que fenezca el estado de excepción. El COE Nacional y los COE seccionales constituyen las instancias técnicas que deberán propiciar planes y estrategias de contención y recuperación de la crisis sanitaria, en el ámbito de su competencia y en coordinación con las autoridades públicas correspondientes.
4. La Asamblea Nacional emitirá la regulación legal idónea para mitigar y controlar la pandemia provocada por el COVID-19, así como para ajustar la legislación vigente a las necesidades actuales. En todo momento observará los principios de aplicación de los derechos previstos en el artículo 11 de la Constitución y garantizará el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanas y colectivos, especialmente de grupos de atención prioritaria. Toda regulación de derechos será efectuada siempre que sea indispensable para enfrentar la pandemia y por el tiempo que sea estrictamente necesario.
5. Los organismos e instituciones del Estado, especialmente la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y los GAD seccionales, deberán informar a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas en esta transición hacia el régimen ordinario apto para mitigar la pandemia provocada por el COVID-19, una vez que concluya el período del estado de excepción y cada 30 días una vez que este fenezca. Para tal efecto, el COE Nacional en coordinación con los COE seccionales, harán conocer el contenido de este dictamen a los organismos e instituciones indicados.
6. Disponer la apertura de la fase de verificación del cumplimiento de este dictamen.
7. Disponer que el Presidente de la República, una vez que concluya el período de renovación del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.
8. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS
HERNAN BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.08.25 19:57:46 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión extraordinaria de lunes 24 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

CASO Nro. 5-20-EE

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Sentencia No. 1-14-DC/20
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 12 de agosto de 2020

CASO No. 1-14-DC

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

SENTENCIA No. 1-14-DC/20

Tema: La Corte Constitucional analiza una demanda de dirimencia de conflicto de competencias planteada por la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito frente a la Asamblea Nacional, respecto de la facultad de establecer sanciones por estacionar vehículos automotores en lugares prohibidos. La Corte desestima la demanda por falta de objeto.

I. Antecedentes Procesales

1. El 19 de febrero de 2014, Jorge Albán Gómez, Alcalde Metropolitano (S) y Ernesto Guarderas Izquierdo, Procurador Metropolitano, plantearon una demanda de conflicto de competencias frente a la Asamblea Nacional.
2. La demanda tiene como fundamento las Ordenanzas Metropolitanas No. 247 de 11 de enero de 2008, que establece una multa a los conductores y propietarios de vehículos que estacionen en lugares no permitidos por mal uso del suelo, y No. 201 de 13 de diciembre de 2006, que regula el uso indebido del espacio público por el estacionamiento de vehículos en lugares no autorizados, frente a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la cual según la entidad accionante, establece como contravención sancionada con multa el estacionar un vehículo en sitios prohibidos por la ley.
3. Mediante auto de 11 de marzo de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra y los entonces jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la presente demanda de dirimencia de conflicto de competencia signada con el No. 0001-14-DC, por considerar que “*reúne los requisitos de admisibilidad previstos en el Art. 146 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*”.
4. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019 el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante providencia de 25 de noviembre de 2019. En dicha providencia, la

jueza constitucional sustanciadora, en vista de que no se había hecho conocer de la demanda a la Asamblea Nacional, ordenó se ponga en conocimiento de dicha demanda, así como del auto de admisión a la mencionada institución en la persona de su Presidente César Litardo, y concedió al accionante el término de cinco días a fin de que se pronuncie sobre la demanda y manifieste si persisten los fundamentos de la acción.

5. Mediante escrito de 2 de diciembre de 2019, la entidad accionante solicitó un término adicional para pronunciarse sobre lo indicado en el párrafo anterior, prórroga que se concedió en auto de 23 de diciembre de 2019.
6. En escritos de 9 y 10 de enero de 2020, Fernando Rojas Yerovi, en su calidad de Subprocurador Metropolitano y Dunker Morales Vela, en su calidad de Procurador Metropolitano, dieron contestación a la providencia emitida por la jueza sustanciadora.
7. Mediante escrito de 1 de julio de 2020, compareció la Asamblea Nacional a través del procurador judicial del Presidente del organismo y manifestó su posición frente a la demanda.

II. Consideraciones y fundamentos

a. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de dirimencia de conflicto de competencia de conformidad con lo previsto por los artículos 436 (7) de la Constitución de la República del Ecuador, 144 numeral 1 y 145 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y 3 numeral 10 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

b. Fundamentos de la acción y pretensión

9. La demanda señala que las Ordenanzas Metropolitanas No. 247 de 11 de enero de 2008 y No. 201 de 13 de diciembre de 2006, disponen la imposición de una multa a los conductores y propietarios de vehículos que estacionen en lugares no permitidos por mal uso del suelo, en concordancia con lo relativo al uso indebido del espacio público por el estacionamiento de vehículos en lugares no autorizados, respectivamente. Lo anterior, en consideración de que “[e]l numeral 2 del artículo 264 de la Constitución de la República, establece que corresponde como competencia exclusiva de los gobiernos municipales ‘Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón’”.
10. A juicio de la entidad accionante, las disposiciones indicadas generan un conflicto de competencias frente a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en la medida en que el artículo 140 de este cuerpo normativo tipifica el estacionamiento de vehículos en lugares no autorizados como contravención de tránsito y establece una sanción pecuniaria para ello.

11. Según la entidad accionante:

“nos encontramos ante un conflicto de competencias, entre la Asamblea Nacional del Ecuador y el Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, considerando que los dos órganos legislativos, en ejercicio legítimo de sus competencias, expidieron normativa que a la misma conducta, en el un caso, se la tipifica y sanciona pecuniariamente como una contravención de tránsito (Asamblea Nacional), y en el otro, se la tipifica y sanciona pecuniariamente como infracción administrativa por mal uso del espacio público (Concejo Metropolitano)”.

12. La entidad accionante aclara que:

“Si bien las competencias se encuentran claramente definidas, la duda surge de si el Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito tiene competencia exclusiva para establecer sanciones pecuniarias por infracciones administrativas, en forma autónoma, así estas se originen en hechos que han sido tipificados como contravenciones por la Asamblea Nacional; o, al contrario la competencia que tiene la Asamblea Nacional para tipificar y establecer sanciones respecto de un mismo hecho, limita la competencia que tiene el Concejo Metropolitano para establecer las sanciones pecuniarias de orden administrativo para ese mismo hecho (...) Cabe indicar que, tal como se lo ha planteado, este no constituye un conflicto positivo de competencias; en tanto, no se cuestiona la titularidad de la misma por parte de la Asamblea Nacional; lo que se objeta, y provoca el conflicto, es que su ejercicio perjudica o limita las competencias y gestión del gobierno autónomo descentralizado” (énfasis añadido).

13. Por lo indicado, la entidad accionante plantea como pretensión de su demanda que la Corte Constitucional:

“1. Reafirme el ámbito de competencia, ya sea de la Asamblea Nacional o del Gobierno Autónomo del Distrito Metropolitano de Quito para determinar, mediante el acto normativo correspondiente, el tipo de infracción y sanción con respecto al estacionamiento de vehículos en lugares no permitidos. 2. Que establecida la competencia, determine la pertinencia jurídica de que la sanción fijada por cada órgano dentro del ámbito de sus competencias deba ser similar”.

14. Conforme lo indicado en el párrafo 6 supra, mediante escritos de 9 y 10 de enero de 2020, comparecieron al proceso a nombre de la entidad accionante Fernando Rojas Yerovi, Subprocurador Metropolitano y Dunker Morales Vela, en su calidad de Procurador Metropolitano. En sus escritos, los funcionarios referidos coinciden en que a la fecha, no persisten los fundamentos de la acción por tres razones, a saber: a) el artículo 140 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, el artículo 397 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ordenanza Metropolitana No. 247, fueron derogadas con la entrada en vigencia del Código Orgánico Integral Penal; b) la competencia de la Asamblea Nacional y el Concejo Metropolitano no están en conflicto, pues *“cada órgano ejerce su competencia en el marco de los límites establecidos en la Constitución y la Ley”*; y, c) la falta contenida en el Código Orgánico

Integral Penal, que ahora rige la materia, es de naturaleza penal mientras que la del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito es administrativa.

c. Posición de los accionados

i) Asamblea Nacional

15. Mediante escrito de 1 de julio de 2020, compareció al proceso el procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional. En su escrito, la Asamblea Nacional señala lo siguiente:

“es pertinente mencionar que actualmente las disposiciones legales contenidas en la Ley de (sic) Orgánica de Transporte (sic) Terrestre y en el COOTAD, las cuales han sido mencionadas por el accionante dentro de la demanda, se encuentran derogadas. (Artículo 140 de la Ley de Orgánica de Transporte (sic) Terrestre Nota artículo 139 al 146 e) derogado por la Ley No. publicada en Registro Oficial 503 y por disposición derogatoria décimo octava de la Ley No 9 de enero, publicada en el Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014; y, el artículo 397 del COOTAD derogado por la disposición derogatoria séptima del Código s/n R-O 31-2WS, 7-VII 2017). Sin embargo, las disposiciones citadas en la demanda, en la actualidad las encontramos el Código Orgánico Integral Penal, en el artículo 390 sobre las contravenciones de tránsito de quinta clase”.

16. La Asamblea Nacional alega la aplicación dentro de la causa de dirimencia de competencia, los siguientes principios y métodos de interpretación constitucional: principio de aplicación más favorable a los derechos, optimización de los principios constitucionales, obligatoriedad del precedente constitucional, solución de antinomias, principio de proporcionalidad y ponderación.

17. En su escrito, la Asamblea Nacional plantea la siguiente petición:

“Por todo lo expuesto y de conformidad con los principios que gobiernan tanto la interpretación constitucional moderna recogidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que se sirvan reafirmar el ámbito de competencia de la Asamblea Nacional en la determinación de infracciones y sanciones sobre el estacionamiento de vehículos o automotores en lugares no permitidos”.

ii) Procuraduría General del Estado

18. Luego de la notificación respectiva, mediante escrito de 5 de diciembre de 2019 compareció al proceso Marco Proaño Durán, en su calidad de Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado, y se limitó a señalar casilla constitucional para futuras notificaciones.

III. Análisis constitucional

19. El artículo 436 numeral 7 de la Constitución de la República, establece que la Corte Constitucional ejerce, entre sus atribuciones, la de “7. *Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución*”.
20. Por su parte, el artículo 145 de la LOGJCC establece que “*La Corte Constitucional resolverá los conflictos de competencias constitucionales, positivos o negativos, entre funciones u órganos establecidos en la Constitución, cuya solución no este atribuida a otro órgano. Los titulares de los órganos constitucionales, incluidos regímenes especiales, o funciones del Estado podrán someter a conocimiento de la Corte Constitucional la existencia de un conflicto de competencia*”.
21. En el presente caso, la demanda planteó un aparente conflicto entre la potestad legislativa que la Constitución reconoce a la Asamblea Nacional, y la facultad normativa que la Constitución reconoce a los gobiernos municipales, en particular en lo que se refiere a la facultad de establecer sanciones por estacionar vehículos automotores en lugares prohibidos.
22. Al respecto, esta Corte observa que el artículo 120 de la Constitución, en su numeral 6, establece que la Asamblea Nacional tendrá, entre otras, la atribución y deber de expedir, codificar y reformar las leyes. Por su parte, el artículo 264 de la Constitución, en su numeral 2, establece entre las competencias de los gobiernos municipales la de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón y, en su inciso final, reconoce que los gobiernos municipales, en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales en el ámbito de sus competencias y territorio.
23. Ahora bien, tanto la entidad accionante como la accionada reconocen que las normas que establecían las competencias que aparentemente estaban en conflicto, actualmente han sido derogadas. Así, el artículo 140 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial señalado por la entidad accionante en su demanda, fue derogado por la Disposición Décimo Octava del Código Orgánico Integral Penal publicado en el Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014. Por su parte, el artículo 397 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización fue derogado por la Disposición Derogatoria Séptima del Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial Suplemento de 7 de julio de 2017. Y, finalmente, la Ordenanza Metropolitana 247 fue derogada por la Disposición Derogatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 902 de 7 de mayo de 2019.
24. De tal manera que, en la actualidad, el estacionamiento de vehículos en lugares no permitidos está regulado en el Código Orgánico Integral Penal como contravención de tránsito¹ y en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito como infracción administrativa².

¹ Código Orgánico Integral Penal, Capítulo Octavo, arts. 388, 390 y 391.

² Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Capítulo VI, art. IV.2.173 y siguientes. Los artículos del Código Municipal, contienen disposiciones sobre el uso del espacio público denominado “Sistema de Estacionamientos de Quito”.

25. La propia entidad que presentó la acción en 2014 reconoce que, al momento, “*el ejercicio de la competencia legislativa en materia de infracciones penales de la Asamblea Nacional y la facultad normativa del Concejo Metropolitano en materia de regulación y control de uso y ocupación de suelo no están en conflicto. Cada órgano indicado ejerce su competencia en el marco de los límites establecidos en la Constitución y la Ley*”. En el mismo sentido, la entidad accionante señala que “*la naturaleza de la infracción contravencional que ahora consta tipificada en el COIP [Código Orgánico Integral Penal], es penal. Por su parte, la naturaleza de la falta que ahora consta prevista en el Código Municipal, es administrativa. Por tanto, el tipo penal y la falta administrativa, difieren no sólo por la naturaleza sancionadora de la materia que los tipifica sino, además, por sus elementos constitutivos*”.
26. Por su parte, la Asamblea Nacional señala que las normas constitucionales “*establecen un orden constitucional de competencia para emitir normas legales de interés común*”, al punto que “*[s]i bien, estas disposiciones constitucionales y legales, prevén la facultad legisladora de la Asamblea Nacional, la misma norma constitucional reconoce la existencia y validez de instrumentos normativos emitidos por diferentes órganos ajenos a la Función Legislativa, como en el presente caso, las ordenanzas municipales emitidas por los diferentes gobiernos autónomos descentralizados*”.
27. Sobre la acción de dirimencia de competencias, la Corte ha indicado que:
- “De conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley, la dirimencia de competencias requiere la existencia de un conflicto de relevancia constitucional entre dos funciones u órganos del Estado [...]”³.*
28. De los escritos presentados por el Municipio de Quito en su calidad de entidad accionante, así como por la Asamblea Nacional en su calidad de entidad accionada dentro de esta causa, resulta claro que los motivos por los que se presentó esta acción de dirimencia de competencia han desaparecido. A juicio de esta Corte, para que una demanda de dirimencia de competencia pueda ser sometida al examen de constitucionalidad, debe existir un conflicto de competencias que requiera que la Corte Constitucional, en sentencia, declare qué organismo debe asumir una determinada competencia de conformidad con la Constitución.
29. En el marco de esta acción, la Corte Constitucional debe resolver los conflictos de competencias constitucionales, positivos o negativos, entre funciones u órganos establecidos en la Constitución, cuya solución no esté atribuida a otro órgano. No corresponde que la Corte se pronuncie respecto de conflictos de competencias constitucionales que los propios órganos señalan que no subsisten y la Corte así lo verifica.
30. En el presente caso, las normas que consagraban las competencias en las que se fundamentó la acción, han sido derogadas y la propia entidad accionante ha señalado que “*se evidencia que los fundamentos que originaron la Acción, a esta fecha, no persisten*”. Tampoco la entidad accionada ha identificado un conflicto de competencias constitucionales cuyo ejercicio requiera ser dirimido por esta Corte.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-14-SDC-CC, caso N.º 0004-10-DC.

31. En consecuencia, la Corte Constitucional encuentra que la dirimencia de competencias solicitada en la demanda, a la fecha carece de objeto, por lo que no procede realizar un pronunciamiento al respecto.

IV. Decisión

32. 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 dirimencia de competencias **No. 0001-14-DC**.
2. Notificar esta decisión y archivar la causa.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.08.21
10:52:05 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 12 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.21
11:14:08 -05'00'

Dra. Áida García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0001-14-DC

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

CYNTHIA
PAULINA
SALTOS
CISNEROS

Firmado digitalmente
por CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS
Fecha: 2020.08.21
14:04:33 -05'00'

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Sentencia No. 41-17-AN/20
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

CASO No. 41-17-AN

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

SENTENCIA No. 41-17-AN/20

Tema: La Corte Constitucional resuelve desestimar la acción por incumplimiento presentada por el Comité Especial de Obreros del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala respecto del artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que establece que las sentencias con autoridad de cosa juzgada deberán ser cumplidas, y de los artículos 3 literales a) y c), y 57 literales a), d), g) y h) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, referentes a los principios para ejercicio de las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados, y a las atribuciones de los concejos municipales. La Corte identifica que a través de la acción por incumplimiento de estas normas se pretende exigir el cumplimiento de una resolución dictada por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, lo cual excede el objeto de esta acción.

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. El 28 de agosto de 2017, Juan Paguay Mendoza, Rober Elizalde Elizalde, Luis Jiménez Galarza, Klever Merchán Merizalde e Ítalo Zambrano Valarezo, en calidad de presidente, secretario de defensa jurídica, secretario de actas, secretario de finanzas y secretario de estadística, respectivamente, del Comité Especial de Obreros del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala (en adelante, “los accionantes” o “Comité Especial de Obreros”), en representación de dicho Comité, presentaron una acción por incumplimiento del artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y de los artículos 3 literales a) y c), y 57 literales a), d), g) y h) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. La acción se presentó en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala (en adelante, “entidad accionada” o “GAD Municipal de Machala”).
2. El 27 de octubre de 2017, los accionantes presentaron un escrito señalando que en la presente causa se han realizado los reclamos previos al GAD Municipal de Machala, conforme los escritos adjuntados a la demanda¹.

¹ A fojas 98-103 del expediente constitucional consta: (i) escrito del depositario judicial de la Corte Provincial de Justicia de El Oro dirigido al Inspector Provincial de Trabajo de El Oro que señala que no

3. El 08 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los entonces jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Pamela Martínez Loayza y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción por incumplimiento.
4. El 31 de enero de 2018, la causa fue sorteada al entonces juez Manuel Viteri Olvera, quien el 08 de febrero de 2018 avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública para el día 26 de febrero de 2018.
5. El 26 de febrero de 2018, se desarrolló la audiencia referida, a la cual comparecieron los accionantes de la causa, los representantes del GAD Municipal de Machala y la Procuraduría General del Estado.
6. El 28 de febrero de 2018, la Procuraduría General del Estado remitió un escrito a la Corte Constitucional, en el cual ratificó la intervención del abogado en la audiencia y presentó sus argumentos en relación con la controversia.
7. Mediante auto de 14 de junio de 2018, el Pleno del Organismo convocó a una nueva audiencia a desarrollarse el día 19 de junio de 2018.
8. El 18 de junio de 2018, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito reiterando los fundamentos expuestos en el escrito de 28 de febrero de 2018.
9. El 19 de junio de 2018 se desarrolló la audiencia pública ante el Pleno de la Corte Constitucional, a la cual comparecieron los accionantes de la causa, los representantes del GAD Municipal de Machala y Walter Paredes Ochoa, inspector de trabajo de El Oro, como tercero interesado.
10. El 26 de junio de 2018, al alcalde y el procurador síndico del GAD Municipal de Machala presentaron un escrito solicitando que se declare improcedente la acción.
11. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Ali Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

hay resultados sobre el embargo ordenado; (ii) providencia de 22 de septiembre de 2014 del Inspector Provincial de Trabajo de El Oro ordenando el pago del valor determinado en la sentencia dictada dentro del conflicto colectivo; (iii) escrito de 25 de mayo de 2015 dirigido al alcalde del GAD Municipal de Machala por parte de los accionantes, en el cual se exige el cumplimiento de la sentencia que resolvió el conflicto colectivo, conforme la providencia dictada el 22 de septiembre de 2014 por el Inspector Provincial de Trabajo de El Oro; (iv) providencia de 8 de febrero de 2017 del Inspector Provincial de Trabajo de El Oro, en la cual se acepta el informe pericial de reliquidación y se ordena a pagar al GAD Municipal de Machala los valores adeudados; (v) memorando de 2 de marzo de 2017 que certifica que no ha existido depósito alguno respecto al pago de lo ordenado en el conflicto colectivo.

12. El 14 y 21 de febrero de 2019, los accionantes presentaron un escrito solicitando que se sortee la causa a un juez o jueza para continuar con su sustanciación.
13. El 25 de julio de 2019, los accionantes presentaron un escrito señalando que el GAD Municipal de Machala ha realizado varios abonos y solicitando que se considere el último informe pericial que quedó en firme mediante providencia de 19 de julio de 2019².
14. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
15. El 27 de enero de 2020, el Comité Especial de Obreros solicitó que se convoque a una nueva audiencia.
16. Mediante escritos de 12 de febrero y 12 de marzo de 2020, los accionantes solicitaron que el caso se sustancie de forma prioritaria en virtud de que varios de los miembros del Comité Especial de Trabajadores han fallecido, otros tienen enfermedades catastróficas y otros tienen algún tipo de discapacidad.
17. El 8 de junio de 2020, la jueza sustanciadora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presentó ante el Pleno de la Corte Constitucional una solicitud para alterar el orden cronológico de sustanciación de causas a fin de dar un trámite prioritario a la causa No. 41-17-AN.
18. El 9 de junio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió modificar el orden cronológico de sustanciación de causas y dar trámite prioritario a la causa No. 41-17-AN.
19. El 22 de junio de 2020, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la presente causa.

2. Competencia

20. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

²A foja 243 del expediente constitucional consta la providencia dictada el 19 de julio de 2019 por el Inspector de Trabajo de El Oro que aprueba el informe pericial de liquidación y ordena a pagar el valor de \$2.399.755,28 al GAD Municipal de Machala.

3. Texto de las normas cuyo cumplimiento se reclama

21. Los accionantes señalan que el GAD Municipal de Machala incumplió con lo dispuesto en el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (en adelante, “COPFP”), el cual en su literalidad establece:

Las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se financiará con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, para lo cual si es necesario se realizarán las reformas respectivas en el gasto no permanente. Los recursos de la Cuenta Única del Tesoro son inembargables y no pueden ser objeto de ningún tipo de apremio, medida preventiva ni cautelar.

22. De la revisión integral de la demanda se desprende que los accionantes solicitan que se declare el incumplimiento no solo del artículo 170 del COPFP, sino además del artículo 3 literal a) inciso segundo y literal c) inciso final, y del artículo 57 literales a), d), g) y h) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante, “COOTAD”)³ que establecen:

Art. 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: a) Unidad [...] La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías [...] c) Coordinación y corresponsabilidad [...] Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos [...].

Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde: a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones [...]; d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares [...]; g) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas; h) Aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa trasposos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten [...].

³ En las audiencias desarrolladas el 26 de febrero de 2018 y el 19 de junio de 2018 los accionantes se limitaron a alegar el incumplimiento del artículo 170 del COPFP. Los fundamentos respecto al supuesto incumplimiento de los artículos 3 y 57 del COOTAD solo constan en la demanda.

4. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

23. Los accionantes alegan que el GAD Municipal de Machala incumplió el artículo 170 del COPFP ya que el 27 de febrero de 2014 el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje resolvió un conflicto colectivo suscitado entre el Comité Especial de Obreros y el GAD Municipal de Machala. No obstante, los accionantes señalan que “[...] *en su ejecución -mandamiento de ejecución y pago dispuestos por la autoridad laboral de ejecución- no han tenido cumplida concreción [...]*”.
24. Según los accionantes, el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje observó y acogió normativa constitucional así como el Mandato Constituyente No. 8 y el Decreto Ejecutivo No. 1701 expedido el 30 de abril de 2009, pero el GAD Municipal de Machala incumplió “[...] *la obligación clara, expresa y exigible de pagar una obligación que establece derechos laborales que son irrenunciables e intangibles, y puso en evidencia el INCUMPLIMIENTO NORMATIVO del artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas vigente [...]*”.
25. En este sentido, los accionantes señalan que el artículo 170 del COPFP contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible. Respecto a los elementos de la obligación, manifiestan que: (i) los beneficiarios son más de doscientos trabajadores; (ii) el obligado es el GAD Municipal de Machala; y, (iii) el contenido de la obligación corresponde a dar cumplimiento a la sentencia. Agregan que el egreso de recursos fiscales se debe financiar con la asignación presupuestaria para lo cual, si es necesario, se tendrán que realizar reformas al gasto no permanente. En cuanto a las características de la obligación, los accionantes señalan que: (i) la obligación es clara, inequívoca y no da lugar a interpretaciones extensas; (ii) es expresa ya que está escrita en “*letra de la ley*” y no hay necesidad de ningún otro complemento o interpretación extensiva; y, (iii) es exigible como se demuestra en los antecedentes del caso.
26. A criterio de los accionantes, el objetivo de la acción por incumplimiento “*es garantizar la aplicación de las normas [...] verificar que la norma, el fallo o la sentencia que se dictó en el conflicto colectivo tenga una obligación clara, expresa y exigible, y eso quedó establecido con el fallo dictado en febrero de 2014 y en las liquidaciones practicadas por los peritos en su momento*”⁴.
27. Asimismo, el Comité Especial de Obreros señala que la entidad accionada tiene una conducta regresiva de derechos, ya que “[...] *queda en las manos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Machala, la posibilidad virtual de ‘autorizar’ o ‘desautorizar’ un egreso fiscal para cumplir una contraprestación pasada en autoridad de cosa juzgada [...]*”. Lo que, a juicio de los accionantes, “[...] *vulnera el debido proceso en la GARANTÍA de SEGURIDAD JURÍDICA, por incumplir y no ejercer sus facultades*

⁴ Audiencia de 26 de febrero de 2018, minuto 21:30-21:55.

EJECUTIVAS DE LA PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS [...] [el énfasis es parte del original].

28. Además, según los accionantes, el incumplimiento del artículo 170 del COPFP evidencia,

[...] el INCUMPLIMIENTO NORMATIVO del artículo 57, letras a), d), g) parte final, y h) del COOTAD -que incluye haber vulnerado los "Principios" para el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas del gobierno autónomo descentralizado citados en esta acción [...], y que deviene, a la vez, en el incumplimiento del "Principio de Unidad" establecido en el artículo 3 letra a) inciso segundo del COOTAD, el cual es uno de los Principios que rige el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados y que se expresan EN LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA SUPREMA DE LA REPÚBLICA Y LAS LEYES, CUYAS DISPOSICIONES DEBEN SER ACTADAS [sic] POR TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO, PUESTO QUE ORDENAN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS, en concordancia con el "Principio de Coordinación y corresponsabilidad" establecido en el propio artículo 3, letra c) inciso final del COOTAD, [...] y que devino, también, en la casuística, en el incumplimiento de la letra d); parte final de la letra g), y letra b) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [...] [el énfasis es parte del original].

29. Los accionantes agregan que el incumplimiento del fallo no puede ser resuelto en la vía ordinaria ni a través de otra garantía jurisdiccional ya que los bienes públicos son inembargables. Al respecto, señalan que:

Si el embargo de depósitos y recursos de entidades públicas en cuentas del Banco Central del Ecuador no es posible hacerlo ante el incumplimiento de normas expresas y el mandato judicial, no existe en el ordenamiento jurídico otra posibilidad constitucional o legal que proceder con medida [sic] similar en contra de los bienes muebles e inmuebles de la Municipalidad de Machala [...].

30. En cuanto al reclamo previo, el Comité Especial de Obreros alega que en el expediente consta que se ha hecho el reclamo a través de la autoridad de trabajo y directamente al GAD Municipal de Machala. Por lo que se alega que sí se ha requerido de manera directa al empleador el cumplimiento del fallo emitido por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje.
31. Como pretensión, los accionantes solicitan que se declare vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y el incumplimiento del artículo 170 del COPFP y los artículos 3 y 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Plantificación. Además, solicitan que se ordene el cumplimiento del fallo lo que, a su criterio, implica *"el egreso de recursos fiscales (obligación) con cargo a asignaciones presupuestarias propias y/o con cargo a reformas al gasto no permanente"*. Por último, los accionantes también solicitan que, luego de que la Corte Constitucional dicte la sentencia, se active la fase de seguimiento para la ejecución integral de su decisión.

4.2. Posición del GAD Municipal de Machala

32. La entidad accionada alega que a través de esta acción no se pretende exigir el cumplimiento de una norma, sino el cumplimiento de una sentencia que resolvió un conflicto colectivo. A criterio del GAD Municipal de Machala, la falta de pago no conlleva a que se esté inaplicando normas sino a la falta de ejecución del fallo, lo cual se encuentra en la esfera de la legalidad. Así, la entidad accionada señala que la acción presentada es inapropiada e impertinente, y agrega que la Corte Constitucional no tiene competencia para pronunciarse sobre el presunto incumplimiento de normas alegado por los accionantes. Adicional a esto, la entidad accionada señala que al solicitar que se declare la vulneración de derechos constitucionales, los accionantes activan esta vía como si se tratara de una acción de protección.
33. Según el GAD Municipal de Machala existen otras vías para exigir el cumplimiento de la decisión judicial en cuestión. Señala, por ejemplo, que los accionantes podrían acudir a la vía administrativa, al Tribunal Contencioso Administrativo y al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, los cuales podrían ejecutar una decisión.
34. Respecto al supuesto incumplimiento del artículo 170 del COPFP, la entidad accionada señala que la norma no se ha incumplido ya que sí se han realizado las asignaciones presupuestarias correspondientes para el cumplimiento de la sentencia referida. Lo anterior, a decir de la entidad accionada, ha sido certificado por la dirección financiera del GAD Municipal de Machala y, por ello, el valor establecido en la sentencia se encuentra registrado como cuenta por pagar.
35. Ahora bien, la entidad accionada señala que no son suficientes los recursos por lo que debía haberse demandado también al Ministerio de Finanzas. En este sentido, el GAD Municipal de Machala manifiesta que ha sufrido varios recortes presupuestarios y los pocos fondos con los que cuentan son destinados a los servicios de la municipalidad, sin que se pueda disponer libremente de ellos. Por último, sostiene que el GAD Municipal de Machala está al día en el pago de remuneraciones y beneficios sociales, y que es el Ministerio de Finanzas el que no ha procedido a entregar los recursos necesarios para el cumplimiento de la sentencia en beneficio de los accionantes.

4.3. Fundamentos de terceros con interés

36. Walter Paredes Ochoa, inspector de trabajo de El Oro, comparece en calidad de tercero interesado y señala que el GAD Municipal de Machala no ha pagado el valor establecido en la sentencia que resolvió el conflicto colectivo.
37. Según el inspector de trabajo, la entidad accionada justifica el incumplimiento de la sentencia con el simple hecho de que no existen los recursos suficientes, cuando han transcurrido más de cuatro años en los que no se ha realizado los trámites respectivos para el pago. El inspector de trabajo alega que se deben respetar los derechos de las y los trabajadores, y que aquello es posible a través de esta acción, la cual a su juicio se encuentra debidamente planteada.

4.4. Procuraduría General del Estado

38. Por un lado, la Procuraduría General del Estado señala que no ha existido reclamo previo y que “*los accionantes, pretenden de manera indebida e improcedente homologar esta petición exigida por norma jurídica con los ‘reclamos previos que se han presentado ante el inspector del Trabajo y el GAD Municipal de Machala’*”.
39. Por otra parte, la Procuraduría General del Estado alega que en caso de que la Corte Constitucional considere que los reclamos presentados ante el inspector de trabajo son un símil de reclamo previo como requisito de la presente acción por incumplimiento, esta última sería improcedente. Al respecto, señala que:

[...] la pretensión de fondo de los accionantes, es que se ordene el cumplimiento del fallo alcanzado, a través de un proceso de conciliación y arbitraje sustanciado ante las autoridades del Ministerio de Trabajo. Por lo tanto, conforme lo establece el artículo 491 del Código del Trabajo, corresponde al Ministerio de Trabajo, por intermedio de los funcionarios que presidan los tribunales de primera instancia, hacer cumplir los fallos o actas con los cuales se da término a los conflictos colectivos. El Código Orgánico General de Procesos regirá en esta materia, en lo que fuere aplicable. En tal sentido, resulta notorio que quien debe ordenar el cumplimiento de estas decisiones, así como aplicar las sanciones que el ordenamiento jurídico prevé en casos de incumplimiento, es la autoridad que los dictó, aplicando para tal efecto, las disposiciones que integran el sistema jurídico ecuatoriano.

40. Con base en las consideraciones señaladas, la Procuraduría General del Estado concluye que a través de esta acción se pretende que la Corte ordene el cumplimiento del fallo dictado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, desnaturalizando la acción por incumplimiento.

5. Análisis Constitucional

41. A efectos de resolver la presente acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional 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. 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 derecho⁵.
42. Si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer, la Corte Constitucional, en segundo lugar, debe analizar si la obligación de hacer o no hacer es clara, expresa y exigible. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables⁶; es expresa, si está redactada en términos

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 38-12-AN/19 de 04 de diciembre de 2019, párr. 34.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 023-1 I-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos.⁷; y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse⁸.

43. Dado que en esta acción se ha alegado el incumplimiento de varias normas jurídicas, esta Corte analizará si cada una de ellas contiene una obligación hacer o no hacer y, en caso de que así sea, verificará si dicha obligación cumple las características requeridas. Una vez que se verifique que las normas jurídicas cumplen con lo señalado, de ser procedente, se determinará si las normas en cuestión fueron incumplidas.

5.1. Sobre el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

44. En su demanda, los accionantes señalan que el GAD Municipal de Machala ha incumplido con lo dispuesto en el artículo 170 del COPFP, en lo principal, al no ejecutar lo dispuesto por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, que resolvió un conflicto colectivo suscitado entre el Comité Especial de Obreros y el GAD Municipal de Machala. La norma alegada como incumplida establece que:

Las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se financiará con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, para lo cual si es necesario se realizarán las reformas respectivas en el gasto no permanente. Los recursos de la Cuenta Única del Tesoro son inembargables y no pueden ser objeto de ningún tipo de apremio, medida preventiva ni cautelar.

45. De la revisión de la norma citada, esta Corte observa: (i) que la norma tiene como sujeto obligado a las entidades y organismos del sector público; (ii) que el contenido de la obligación es el cumplimiento inmediato de sentencias ejecutoriadas, así como de aquellas que tienen el efecto de cosa juzgada; y, (iii) que la norma describe la forma de dar cumplimiento con lo dispuesto en las sentencias ejecutoriadas, en caso de que aquello implique el egreso de recursos fiscales. Es decir, en principio, esta Corte identifica que en el artículo 170 del COPFP se determina un sujeto obligado a ejecutar (esto es, todas las entidades y organismos del sector público), y se establece un contenido y una forma de ejecutar una obligación (esto es, el cumplimiento inmediato de las sentencias).
46. Ahora bien, esta Corte no identifica que la norma en cuestión especifique quién es el titular del derecho frente a la obligación que reconoce. Al respecto, los accionantes alegan que los beneficiarios de la obligación que establece el artículo 170 del COPFP son los más de doscientos trabajadores. Sin embargo, esta Corte no observa que aquello se desprenda del artículo 170 del COPFP, el cual hace referencia a una obligación general de las entidades y organismos del sector público de dar cumplimiento a las sentencias ejecutoriadas y con efecto de cosa juzgada.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 38.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 11-14-AN/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 37.

47. Si bien del contenido de la norma en cuestión es posible interpretar que el titular del derecho es aquella persona que obtuvo una sentencia favorable, para ello es necesario realizar una inferencia indirecta al caso concreto con base en la decisión que se considera incumplida por los accionantes, lo que conlleva a que la obligación no sea expresa. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es expresa cuando el contenido de la disposición alude a una obligación precisa y específica, de manera que no dé lugar a equívocos. De ahí que, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta⁹. En el presente caso, las condiciones para calificar una obligación como expresa, no se verifican en lo referente al titular del derecho, puesto que el destinatario de la obligación no se deriva de la norma alegada como incumplida, sino que se encuentra en una resolución emitida en el marco de un proceso judicial. Distinto sería el caso de normas que permitan inferir de forma directa a los destinatarios, sin necesidad de acudir a la revisión de un proceso judicial, como aquellas que establecen obligaciones como consecuencia del reconocimiento de derechos colectivos o difusos.
48. Esta Corte reconoce que el artículo 170 del COPFP establece el deber esencial de garantizar el cumplimiento integral de las distintas decisiones judiciales por parte de las entidades y organismos del sector público, en particular si el cumplimiento implica el egreso de recursos fiscales. No obstante, mal podría utilizarse la acción por incumplimiento para que esta Corte disponga la ejecución de una decisión judicial, o en este caso, de una resolución con carácter de cosa juzgada, como la emitida el 27 de febrero de 2014 por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje. Lo anterior desnaturaliza el objeto de la acción por incumplimiento de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 a 57 de la LOGJCC.
49. Por lo expuesto, esta Corte concluye que el artículo 170 del COPFP no reúne todos los elementos que componen una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento, en particular, no establece de forma expresa el titular del derecho. En consecuencia, la norma señalada no reúne los requisitos para que esta Corte proceda a analizar el cumplimiento o no de la misma por parte del GAD Municipal de Machala.

5.2. Sobre el artículo 3 literal a) inciso segundo y literal c) inciso final del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

50. Asimismo, los accionantes señalan en su demanda que el alegado incumplimiento del artículo 170 del COPFP generó también el incumplimiento del artículo 3 literal a) inciso segundo y literal c) inciso final del COOTAD. Esta última norma alegada como incumplida, establece:

Art. 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 37-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 38.

a) Unidad [...] La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías [...]

c) Coordinación y corresponsabilidad [...] Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos [...].

51. Esta Corte observa que dichas normas hacen referencia a principios para el ejercicio de potestades públicas. Un principio es un mandato de optimización y, por lo general, no contiene una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento, ya que debe venir acompañado de un proceso de concretización por medio de la aplicación de reglas derivadas. Ahora bien, toda vez que podrían existir excepciones a esta regla general, la Corte considera necesario analizar el caso concreto para determinar el contenido de las normas en cuestión.
52. Respecto al principio de unidad establecido en el literal a), inciso segundo, del artículo 3 del COOTAD, se verifica que este hace alusión a que todos los niveles de gobierno deben acatar la Constitución y las leyes. La norma en cuestión establece un mandato de optimización para el ejercicio de las potestades de los gobiernos autónomos descentralizados, respecto al deber general de acatar la Constitución y las leyes, mas no establece una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento.
53. En relación al principio de coordinación y corresponsabilidad establecido en el literal c), inciso final, del artículo 3 del COOTAD, esta Corte verifica que dicha norma, de forma general, establece que, para el ejercicio de las potestades de los gobiernos autónomos descentralizados, debe existir incentivo para el trabajo articulado y complementario en todos los niveles de gobierno. Nuevamente, la norma en cuestión no establece una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento.
54. Por lo expuesto, esta Corte concluye que las normas señaladas no contienen una obligación que pueda ser analizada a través de la acción por incumplimiento. De ahí que tampoco es procedente que esta Corte analice el alegado incumplimiento por parte del GAD Municipal de Machala.

5.3. Sobre el artículo 57 literales a), d), g) y h) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

55. Por último, los accionantes afirman que el alegado incumplimiento del artículo 170 del COPFP generó asimismo el incumplimiento del artículo 57 en sus literales a), d), g) y h) del COOTAD, el cual señala:

Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde:

a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones [...];

d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares [...];

g) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;

h) Aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten [...].

56. Al respecto, esta Corte observa que la norma citada describe las atribuciones del concejo municipal. Así, en el literal a) se describe la forma en que se ejercerá la facultad normativa; en el literal d) se señala la facultad de expedir acuerdos o resoluciones en ciertos ámbitos; en el literal g) se establece la facultad de aprobar y observar el presupuesto municipal y la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior; y, en el literal h) se describe la facultad de aprobar traspasos de partidas presupuestarias o reducciones de crédito.
57. Si bien se podría establecer que el sujeto encargado de ejecutar dichas atribuciones es el concejo municipal, la acción por incumplimiento no es la vía para demandar el cumplimiento de esta norma. La norma en cuestión se limita a describir las facultades que tiene el concejo municipal, mas no establece el contenido de una obligación específica, ni tampoco establece un titular de derecho.
58. Siendo así, esta Corte concluye que estas disposiciones no contienen una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento.

6. Consideraciones adicionales

59. Esta Corte Constitucional ha establecido que la naturaleza de la acción por incumplimiento está orientada a verificar si el legitimado pasivo ha cumplido o no con una norma que contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible; así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos¹⁰. En este caso se ha verificado que no se alega el incumplimiento de decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, y las disposiciones alegadas como incumplidas no contienen los elementos que configuren una obligación que pueda ser objeto de una acción por

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. 007-15-SAN-CC de 28 de julio de 2015. Caso No. 0022-14-AN.

incumplimiento, por lo que no procede el análisis del supuesto incumplimiento por parte del GAD Municipal de Machala.

60. Ahora bien, esta Corte considera oportuno señalar que, mediante esta acción, los accionantes en realidad pretendían el cumplimiento de una decisión con carácter de cosa juzgada del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, la cual por sí sola tiene efectos jurídicos que son exigibles a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico. Esta pretensión se ha visto reflejada en la argumentación de los accionantes en su demanda. Por ejemplo, al señalar que el reclamo previo consistió en solicitar el cumplimiento de la sentencia, y al sostener que el objeto de la acción es el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible establecida en la misma sentencia y en las liquidaciones periciales, así como en su pretensión, al requerir que la Corte ordene el cumplimiento del fallo.
61. Si bien el ordenamiento jurídico contiene preceptos que coadyuvan al cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales, la obligación *per se* está dada por la misma sentencia o resolución que se encuentra ejecutoriada y que tiene efectos de cosa juzgada, mas no por las normas jurídicas alegadas como incumplidas en la presente acción.
62. Determinar el cumplimiento o no de una decisión jurisdiccional no es parte del objeto de la acción por incumplimiento. Además, excede el ámbito de competencia de la Corte Constitucional el determinar el cumplimiento de sentencias o resoluciones con carácter de cosa juzgada dictadas en la vía ordinaria, puesto que dicha competencia se limita a sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales y a través de otro tipo de acción¹¹.
63. Sin perjuicio de lo anterior, considerando que los accionantes son parte de un grupo de atención prioritaria de conformidad con el artículo 35 de la Constitución de la República y, en consecuencia, el Estado debe adoptar medidas especiales y reforzadas para garantizar sus derechos, esta Corte insta al GAD Municipal de Machala, al Ministerio de Economía y Finanzas, y al Ministerio de Trabajo a coordinar de forma oportuna e inmediata las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento integral de la decisión dictada en el marco del conflicto colectivo.

7. Decisión

64. 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 lo siguiente:

1. **Desestimar** la acción por incumplimiento No. 47-17-AN.

¹¹ La Corte Constitucional únicamente puede revisar el cumplimiento de sentencias dictadas en procesos de garantías jurisdiccionales a través de la acción *de* incumplimiento, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

2. Dejar a salvo los derechos de los accionantes para proponer las acciones de las que se crean asistidos.
3. Instar al GAD Municipal de Machala, al Ministerio de Economía y Finanzas, y al Ministerio de Trabajo a coordinar de forma oportuna e inmediata las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento integral de la resolución dictada el 27 de febrero de 2014 por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje.
4. Notifíquese y archívese.

**DANIELA
SALAZAR
MARIN** Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN
Date: 2020.07.20
18:07:18 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 08 de julio de 2020.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI** Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.21
08:30:45 -05'00'
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0041-17-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinte y martes veintiuno de julio de dos mil veinte, por la Presidenta subrogante de la Corte Constitucional y por la Secretaria General, respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI** Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha:
2020.07.21
16:11:30 -05'00'
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración y ampliación No. 41-17-AN
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito D.M.- 19 de agosto de 2020. **VISTOS:** El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 19 de agosto de 2020, dentro de la causa No. **41-17-AN, Acción por incumplimiento**, emite el siguiente auto: 1. Agréguese al proceso el escrito presentado el 23 de julio de 2020 por Juan Paguay Mendoza y otros, mediante el cual solicitan la aclaración y ampliación de la sentencia dictada el 8 de julio de 2020.

I. Antecedentes

1. El 28 de agosto de 2017, Juan Paguay Mendoza, Rober Elizalde Elizalde, Luis Jiménez Galarza, Klever Merchán Merizalde e Ítalo Zambrano Valarezo, en calidad de presidente, secretario de defensa jurídica, secretario de actas, secretario de finanzas y secretario de estadística, respectivamente, del Comité Especial de Obreros del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala (en adelante, “los accionantes”), en representación de dicho Comité, presentaron una acción por incumplimiento del artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y de los artículos 3 literales a) y c), y 57 literales a), d), g) y h) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. La acción se presentó en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala (en adelante, “entidad accionada” o “GAD Municipal de Machala”).
2. El 8 de julio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional, mediante sentencia No. 41-17-AN/20 dictada el 08 de julio de 2020 y notificada el 21 de julio de 2020, resolvió desestimar la acción por incumplimiento presentada.
3. El 23 de julio de 2020, los accionantes presentaron un escrito solicitando la aclaración y ampliación de la sentencia No. 41-17-AN/20.

II. Oportunidad

4. En vista de que la sentencia No. 41-17-AN/20 fue emitida el 8 de julio de 2020 y notificada el 21 de julio de 2020, el pedido de aclaración y ampliación de 23 de julio de 2020 fue presentado dentro del término establecido en el artículo 94 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Fundamentos de la solicitud

5. En el referido escrito de 23 de julio de 2020, los accionantes solicitan la aclaración y ampliación de la sentencia No. 41-17-AN/20. En primer lugar, los accionantes señalan que en los párrafos 24 y 25 de la sentencia en cuestión se describe lo alegado y pretendido a través de esta acción, pero que en el análisis de la Corte se acoge,

[...] los dichos -y los minutos- de la audiencia celebrada el 26 de febrero de 2018 -apartado 26- para buscar argumentos que sustenten el pronunciamiento de ‘Desestimar la acción por

incumplimiento No.47-17-AN...’, y tal conducta la reitera en el apartado 25 y en la primera parte del apartado 27, que devienen en sesgadas, por cierto, por cuanto no existe referencia alguna a los dichos de la contraparte que hayan sido tomados de la misma audiencia, y, por lo principal de la decisión desechar los argumentos fácticos y la carga argumentativa de la demanda constitucional. Y, evidentemente, ello ha hecho que con la confusión de ideas, hayan desestimado una acción [sic] por incumplimiento [...].

6. En segundo lugar, los accionantes agregan que la acción por incumplimiento “*no coincide con su numeración y que amerita, inclusive de oficio ser enmendada, pues en contrario no producirá efectos jurídicos válidos [...]*”.
7. En tercer lugar, los accionantes señalan que resulta indiscutible el incumplimiento del artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y, con base en las disposiciones de dicha norma, mencionan que: (i) se ha incumplido por más de cinco años el mandato de ejecutar la sentencia del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje; (ii) no se ha cumplido la obligación de financiar con cargo en las propias asignaciones presupuestadas del GAD Municipal de Machala; y, (iii) no se ha solicitado al Ministerio de Economía y Finanzas que proceda a las reformas respectivas en el gasto no permanente para cumplir la sentencia ejecutoriada.
8. En cuarto lugar, los accionantes mencionan que:

[e]l inciso final de la norma [artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas], en concordancia con norma expresa del COOTAD, deja evidenciado -al contrario de que lo expresa el fallo de la Corte Constitucional en sus Consideraciones Adicionales de que la ‘...decisión con carácter de cosa juzgada del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, la cual por sí sola tiene efectos jurídicos que son exigibles a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico’, que las sentencias con las características señaladas, NO TIENE, NO EXISTE, FUE VEDADO UN MECANISMO DE EXIGENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO, puesto que los mecanismos de apremio, medida preventiva o cautelar no son posibles, EXPRESAMENTE, contra recursos de las Cuentas del Estado un contra los BIENES MUNICIPALES [sic] [...].

9. Además, los accionantes mencionan que “*ni por los fundamentos de hecho y de derecho ni por la Pretensión, se puede afirmar, como lo hace la Corte, de que la acción por incumplimiento pretende se DISPONGA LA EJECUCIÓN DE UNA DECISIÓN JUDICIAL (apartado 48), y estos argumentos requieren ser ampliados*”. Según los accionantes, el fundamento de la acción por incumplimiento presentada,

no es la obligación per se de la sentencia misma (acápito 61), sino la NORMA JURÍDICA INCUMPLIDA DE EJECUTAR UNA TERCERA OBLIGACIÓN NORMATIVA: DISPONER QUE EL GAD MUNICIPAL DE MACHALA SOLICITE AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PROCEDA A LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS EN EL GASTO NO PERMANENTE PARA CUMPLIR LA OBLIGACIÓN PER SE, tanto que -y consta del proceso- que los ABONOS realizados a la obligación per se, se han ejecutado con cargo a las propias partidas presupuestarias del Gad Municipal.

10. En quinto lugar, los accionantes cuestionan la falta de identificación del titular del derecho y señalan que:

[...] indiscutiblemente, en la casuística, se ha identificado que la obligación general (acaso debe dictarse norma para cada casuística?) que dice contener la norma respecto de las entidades públicas, es el GAD MUNICIPAL DE MACHALA, por tratarse de la entidad pública que incumple los actos normativos claros, específicos y los beneficiarios, sin duda alguna los accionantes trabajadores (apartado 46). Que, por lo expuesto, por el contenido de la norma, ha quedado establecido que el titular del derecho es el que ha obtenido la sentencia ejecutoriada y con efectos de cosa juzgada, es incuestionable que, también, es EXPRESA y ésta argumentación debe ampliarla la Corte porque en el caso concreto, la obligación PRECISA Y ESPECÍFICA, sin lugar a ningún equívoco —salvo que la Corte pretenda encontrar en su jurisprudencia de ‘inferencia indirecta’ (apartado 47) tan solo aplicable a obligaciones de derechos colectivos o difusos, porque en la temático se trata de los derechos colectivos de los trabajadores [sic] [...].

11. Por último, los accionantes hacen referencia al párrafo 63 y al punto resolutivo 3 de la sentencia que insta a varias entidades públicas a garantizar el cumplimiento de la decisión dictada en el marco del conflicto colectivo. Al respecto, los accionantes señalan que la disposición “*debe contener un PLAZO de EJECUCIÓN, que permita la Corte Constitucional activar la fase de seguimiento de la sentencia constitucional [sic]*”, por lo que solicitan la ampliación de dicho punto resolutivo.

IV. Análisis del pedido de aclaración y/o ampliación

12. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 94, establece que la persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de tres días a partir de su notificación.
13. Al respecto, corresponde señalar que la ampliación tiene por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento, mientras que la aclaración busca esclarecer conceptos oscuros. De esta forma se advierte que, de manera general, la aclaración procederá si el fallo fuere oscuro, y por su parte, la ampliación tendrá lugar si la sentencia no resuelve todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente. Así, los recursos de ampliación y aclaración pueden ser concebidos como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Cabe indicar que, por intermedio de ninguno de los recursos previamente señalados, la autoridad jurisdiccional podría modificar su decisión.
14. En este marco, corresponde a la Corte Constitucional determinar si la sentencia No. 41-17-AN/20, con base en los seis argumentos presentados por los accionantes, merece de aclaración y/o ampliación.
15. En primer lugar, los accionantes cuestionan que en la sentencia No. 41-17-AN/20 se consideraron únicamente sus argumentos y no los de la contraparte, que fueron expuestos en la audiencia celebrada el 26 de febrero de 2018.

16. La Corte observa que en la sección 4, correspondiente a “*Fundamento de las partes*”, en la sentencia referida, se describen los principales argumentos expuestos por los accionantes, el GAD Municipal de Machala, el inspector de Trabajo de El Oro y la Procuraduría General del Estado, constantes tanto en la demanda, como en los escritos presentados, como los expuestos de forma oral en las dos audiencias públicas celebradas en esta causa. Por lo demás, dada la naturaleza de la acción por incumplimiento, el análisis constitucional se centra en determinar si las normas objeto de la acción contienen una obligación de hacer o no hacer, análisis que la Corte realiza sin depender de los argumentos formulados por las partes.
17. A juicio de esta Corte, el cuestionamiento de los accionantes respecto de la manera en que la Corte consideró los argumentos de la contraparte, no implica que la sentencia sea oscura o incompleta, por lo que esta Corte no identifica algún punto que requiera ser aclarado o algún fundamento que deba ser ampliado.
18. En segundo lugar, los accionantes mencionan que la acción por incumplimiento “*no coincide con su numeración y que amerita, inclusive de oficio ser enmendada, pues en contrario no producirá efectos jurídicos válidos*”. Sin embargo, no explican de qué manera, a su criterio, no coincide la numeración de la sentencia No. 41-17-AN/20, y tampoco señalan cómo eso conllevaría a que la sentencia en cuestión sea oscura o requiera ser ampliada. Por lo que sobre ello no corresponde emitir pronunciamiento alguno a través del presente auto.
19. En tercer lugar, los accionantes alegan que la entidad accionada no ha cumplido con las tres obligaciones que señala el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Al respecto, esta Corte observa que los accionantes reiteran lo alegado en su demanda respecto del incumplimiento del artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, mas no expresan qué parte de la sentencia de esta Corte es oscura o requiere ser ampliada.
20. Resulta necesario enfatizar que por intermedio de los pedidos de aclaración y/o ampliación, la Corte Constitucional no puede modificar sus decisiones. El artículo 440 de la Constitución es claro en señalar que “*las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables*”. Toda vez que los accionantes reiteran los alegatos de su demanda sin identificar algún asunto que deba ser aclarado o ampliado, no procede que la Corte se pronuncie sobre este argumento.
21. En cuarto lugar, los accionantes señalan que la sentencia no tiene otro mecanismo de exigencia, “[...] *puesto que los mecanismos de apremio, medida preventiva o cautelar no son posibles, EXPRESAMENTE, contra recursos de las Cuentas del Estado un contra los BIENES MUNICIPALES [sic] [...]*”. Además, los accionantes mencionan que se requiere ampliar la sentencia, ya que “*ni por los fundamentos de hecho y de derecho ni por la Pretensión, se puede afirmar, como lo hace la Corte, de que la acción por incumplimiento pretende se DISPONGA LA EJECUCIÓN DE UNA DECISIÓN JUDICIAL (apartado 48)*”. Según los accionantes, se solicitó el cumplimiento de la norma para que se disponga que el GAD Municipal solicite al Ministerio de Economía y Finanzas las reformas en el gasto no permanente.

22. Nuevamente, esta Corte verifica que los accionantes reiteran algunos de los argumentos señalados en su demanda y cuestionan lo resuelto en la sentencia No. 41-17-AN, en la cual esta Corte determinó que la norma alegada como incumplida no reúne los presupuestos que exige la ley para este tipo de acciones. Dado que los accionantes no han identificado un asunto que deba ser aclarado o ampliado, no procede que la Corte se pronuncie sobre este argumento del pedido.
23. En quinto lugar, los accionantes señalan que: *“por el contenido de la norma, ha quedado establecido que el titular del derecho es el que ha obtenido la sentencia ejecutoriada y con efectos de cosa juzgada”*, y afirman que se debe ampliar la argumentación de la Corte porque *“la obligación [es] PRECISA Y ESPECÍFICA, sin lugar a ningún equívoco —salvo que la Corte pretenda encontrar en su jurisprudencia de ‘inferencia indirecta’ (apartado 47) tan solo aplicable a obligaciones de derechos colectivos o difusos, porque en la temático se trata de los derechos colectivos de los trabajadores [sic]”*.
24. Estos argumentos de los accionantes están dirigidos a señalar que la norma es precisa y específica, sobre todo, en cuanto al titular del derecho. A juicio de esta Corte, la argumentación refleja su inconformidad con la decisión de la Corte, en particular con los párrafos 46 y 47 de la sentencia en los que se explican las razones por las que la norma no es expresa, realizando una distinción respecto de las normas que establecen expresamente los titulares de derecho o se refieren a derechos colectivos y difusos. En ese sentido, lo señalado por los accionantes fue analizado en la sentencia de forma clara y completa, y los accionantes no han identificado algún aspecto que requiera ser aclarado o ampliado, por lo que no procede que la Corte se pronuncie sobre este pedido.
25. Por último, los accionantes solicitan la ampliación de la sentencia No. 41-17-AN/20 en cuanto al numeral 3 de la parte resolutive de la sentencia en el cual la Corte decide *“Instar al GAD Municipal de Machala, al Ministerio de Economía y Finanzas, y al Ministerio de Trabajo a coordinar de forma oportuna e inmediata las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento integral de la resolución dictada el 27 de febrero de 2014 por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje”*. Al respecto, los accionantes solicitan que la Corte establezca un plazo de ejecución del numeral referido para que se proceda a activar la fase de seguimiento de la sentencia No. 41-17-AN/20.
26. Este Organismo observa que, al desestimar la acción por incumplimiento, la Corte no dispuso medida de reparación alguna. Cabe señalar que esta Corte tampoco podría activar la fase de seguimiento de la sentencia No. 41-17-AN/20, considerando que la misma fue desestimatoria, por lo que el pedido de los accionantes es improcedente.

V. Decisión

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

- a. **Negar** los pedidos de aclaración y ampliación por improcedentes.
- b. Disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia **No. 41-17-AN/20** dictada el 8 de julio de 2020.
- c. Recordar a los accionantes que esta decisión, así como la sentencia No. 41-17-AN/20, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República, tiene el carácter de definitiva e inapelable.

28. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.09.04
10:58:07 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Ramiro Ávila Santamaría, en sesión ordinaria de miércoles 19 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL