

Administración del Señor Lcdo. Lenin Moreno Garcés

Presidente Constitucional de la República del Ecuador

Jueves 15 de agosto de 2019 (R. 006, 15-agosto -2019) Edición Constitucional

Año I – N° 6

Quito, jueves 15 de agosto de 2019

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL

DEL ECUADOR

AUTOS:

1-10-RC/19 En el Caso N° 1-10-RC Dispónese el archivo del caso N° 0001-10-RC¿

11-18-CN/19 (Matrimonio igualitario) En el Caso N° 11- 18-CN Niéguese lo solicitado por el señor Carlos Arsenio Larco por improcedente

DICTÁMENES:

3-19-CP/19 En el Caso N° 3-19-CP Niéguese y archívese el pedido por improcedente

3-19-RC/19 En el Caso N° 3-19-RC

4-19-CP/19 En el Caso N° 4-19-CP Niéguese y archívese la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta a consulta popular presentada por el ciudadano Fernando Balda Flores

4-19-EE/19 En el Caso N° 4-19-EE Evítese dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo N° 823

5-19-CP/19 En el Caso N° 4-19-CP Niéguese y archívese la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular efectuado por el señor Manuel de Jesús Peñafiel Falconí, Presidente de la Fundación por el Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Kicwas-Chonos-Cholos- Montubios y Afros del Litoral, COPIG

6-19-CP/19 En el Caso N° 6-19-CP Niéguese el pedido de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular, por cuanto no se ajusta a la Constitución ni a los requisitos legales

7-19-CP/19 En el Caso N° 7-19-CP Niéguese y archívese el petitorio de dictamen previo de constitucionalidad presentado por el

señor Alfonso López Jaramillo

2 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Págs.

8-19-CP/19 En el Caso N° 8-19-CP Niéguese y archívese la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular presentada por el ciudadano Jorge Moreno Ordóñez

17-19-TI/19 En el Caso N° 17-19-TI Declárese que la "Denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)", es constitucional

20-19-TI/19 En el Caso N° 20-19-TI Sobre la necesidad de aprobación legislativa del "Convenio entre la República del Ecuador y Japón para eliminar la doble imposición con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión e elusión tributaria

21-19-TI/19 En el Caso N° 21-19-TI Sobre la necesidad de aprobación legislativa del "Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la imposición de restricciones a la importación de categorías de materiales arqueológicos y etnológicos del Ecuador"

22-19-TI/19 En el Caso N° 22-19-TI Respecto a la necesidad de aprobación legislativa del "Acuerdo entre la República del Ecuador y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) sobre los Privilegios e Inmunidades de la OPAG

SENTENCIAS:

39-10-IS/19 En el Caso N° 39-10-IS Desestímese la acción de incumplimiento planteada por el señor Fausto Gilmar Gutiérrez Borbúa y otros

58-10-IS/19 En el Caso N° 58-10-IS Desestímese la acción de incumplimiento planteada por los miembros del Consejo de Generales de la Policía Nacional

58-12-IS/19 En el Caso N° 58-12-IS Desestímese la acción de incumplimiento planteada por el señor Washington Guido Terán Corella, Presidente de la Asociación de Transportistas Urbanos de Quevedo

5-13-IN/19 y acumulados (informe previo de la Contraloría) En el Caso N° 5-13-IN y acumulados (informe previo de la Contraloría) Declárese la inconstitucionalidad de la Resolución de 24 de febrero de 2010 de la Corte Nacional de Justicia, publicada en el Registro Oficial N° 154 de 19 de marzo de 2010 y del artículo 581 (3), inciso final, del Código Integral Penal

CASO:

0003-19-CN Providencia. Avóquese conocimiento del caso No. 0003-19 CN

Auto No. 1-10-RC/19

Juez constitucional ponente: Agustín Grijalva Jiménez

CASO No. 1-10-RC

VISTOS: PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito D.M., 16 de julio de 2019.-

I. Antecedentes

1. El 27 de enero del 2010, compareció ante la Corte Constitucional para el período de transición, el señor Fernando Ibarra Serrano, a la fecha Presidente Nacional de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas CEDOC - CLAT, solicitando al Organismo que emita dictamen de procedimiento de modificación a la Constitución de la República de varios artículos (aproximadamente cincuenta) de la Norma Suprema y que se encuentran adjuntos al escrito petitorio.
2. Desde el año 2010 hasta el año 2019, el petitorio de dictamen de procedimiento no fue resuelto por el Pleno del Organismo, no obstante de haber recaído el mismo para sorteo y elaboración del proyecto respectivo a cargo del juez Patricio Herrera Betancourt (primer sorteo) y de la jueza Wendy Molina Andrade (segundo sorteo). El caso tampoco fue resuelto por la Corte Constitucional que ejerció funciones desde el año 2015 hasta el mes de agosto del año 2018.
3. De allí que esta Corte Constitucional deja constancia del incumplimiento y actuación irresponsable de los anteriores miembros de la Corte Constitucional, quienes no emitieron el pronunciamiento que en su debido momento correspondía realizar a este petitorio de dictamen de procedimiento, conforme dispone el artículo 443 de la Constitución de la República y los artículos 100 y 101 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
4. Ahora bien, una vez posesionados los nuevos jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador el 05 de febrero del 2019, la causa **Nº. 0001-10-RC** fue sorteada en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo el 14 de febrero del 2019, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
5. El juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez avocó conocimiento de la causa Nº. 0001-10-RC mediante providencia de fecha 05 de abril del 2019.
6. En dicha providencia, el juez constitucional dispuso a la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas CEDOC - CLAT que a través de su actual Presidente Nacional, informe por escrito en el término de diez días a tal despacho constitucional, si persisten los fundamentos que originaron el petitorio de dictamen de procedimiento; o, que en su reemplazo, presente escrito de desistimiento. Esto tomando en consideración el tiempo transcurrido desde la presentación de la solicitud hasta la emisión de la providencia de 05 de abril del 2019.
7. Del expediente constitucional se advierte que la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas CEDOC - CLAT no dio cumplimiento a lo dispuesto en providencia constitucional de 05 de abril del 2019.
8. Ante esta falta de respuesta, el juez constitucional sustanciador Agustín Grijalva Jiménez, por segunda y última ocasión, mediante providencia de 27 de mayo del 2019 dispuso al solicitante -bajo prevención de archivo-, que informe a la Corte Constitucional si persisten los fundamentos que originaron el petitorio, o en su reemplazo, presente escrito de desistimiento del pedido de dictamen de conformidad a lo establecido en el artículo 15, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

9. De la revisión del expediente constitucional se observa que lo ordenado en dicha providencia, tampoco fue cumplido por el solicitante en el término que le fue dispuesto.

10. Finalmente, desde el año 2011 hasta la emisión de tales providencias, la organización referida tampoco ha dado impulso procesal tendiente a obtener de la Corte Constitucional para el período de transición o de los anteriores jueces y juezas de la Corte Constitucional, alguna respuesta a su petitorio.

II. Decisión

11. Por las consideraciones expuestas y al no existir interés actual interés de los solicitantes para la emisión del dictamen de procedimiento de modificación al texto constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional dispone el ARCHIVO del caso N°. 0001-10-RC.

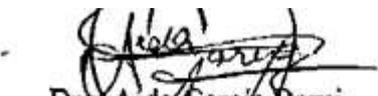
12. Notifíquese y archívese

AS.



Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

RAZÓN: Siento por tal que el auto 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 ordinaria del martes 16 de julio de 2019.- Lo certifico.-



Dra. Aida García Bermi
SECRETARIA GENERAL

13/08/19



Auto No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario)

Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

CASO No. 11-18-CN

VISTOS: PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito D.M., 16 de julio de 2019.

I. Antecedentes

1. El 13 de abril de 2018, Efraín Enrique Soria Alba y Ricardo Javier Benalcázar Tello solicitaron la celebración y la inscripción de su matrimonio al Registro Civil. El 7 de mayo de 2018, el Registro Civil negó el matrimonio de los mencionados anteriormente, "alegando que en el ordenamiento jurídico interno el matrimonio existe solamente entre un hombre y una mujer".
2. El 14 de agosto de 2018, el Juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Pichincha, en sentencia concluyó que "no existió vulneración de derecho constitucional alguno" y declaró improcedente la acción de protección propuesta por los accionantes. En la misma audiencia, los accionantes interpusieron el recurso de apelación.
3. El 18 de octubre de 2018, el Tribunal de la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Pichincha, conformada por Dilza Virginia Muñoz Moreno, Santiago Martín Acurio Del Pino y Miguel Ángel Narváez Carvajal, suspendió el procedimiento de acción de protección y remitió a la Corte Constitucional la consulta.
4. El 20 de febrero de 2019 se sorteó la causa, que correspondió sustanciar al juez Ramiro Avila Santamaría. El 6 de marzo de 2019 se admitió a trámite. El 21 de marzo de 2019 avocó conocimiento de la causa y se inició la sustanciación de la misma.
5. El 12 de junio de 2019 en sesión ordinaria la Corte Constitucional emitió sentencia con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Daniela Salazar Marín; y cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes. En la sentencia se resolvió: 1. Determinar que la Opinión Consultiva OC24/17, expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una interpretación auténtica y vinculante de las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos, que forma parte del bloque de constitucionalidad; 2. Establecer que el derecho al matrimonio reconocido a parejas heterosexuales se complementa con el derecho de parejas de mismo sexo a contraer matrimonio; 3. Disponer que el Tribunal consultante interprete el sistema normativo a la luz de la sentencia.
6. El 13 de junio de 2019, la sentencia fue notificada legalmente a las partes procesales y también a los intervinientes en la audiencia mediante amicus curiae, entre ellos "Carlos Arsenio Larco a través del correo electrónico callawyer57@gmail.com" (Fs. 660),
7. El 27 de junio de 2019, Carlos Arsenio Larco, solicitó ampliación y aclaración de la sentencia 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario).
8. El 1 de julio de 2019, Carlos Arsenio Larco, solicitó aclaración de la sentencia 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario).

II. Solicitudes de aclaración

9. El escrito de pedido de ampliación y aclaración de 27 de junio de 2019 se divide en 3 acápites: 1) antecedentes; 2) solicitud de aclaración de la sentencia, en la cual el solicitante expone sus argumentos en contra de la decisión tomada por la Corte Constitucional; y, 3) Pedido de ampliación en el cual se solicita se informe sobre su "solicitud de excusa planteada contra el juez Ramiro Avila Santamaría..."

10. El escrito de aclaración de 1 de julio de 2019 se divide en 2 acápites: 1) antecedentes; y, 2) solicitud de aclaración de la sentencia, en la cual el solicitante expone sus argumentos en contra de la decisión tomada por la Corte Constitucional.

III. Fundamentos de la Corte

11. La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 440 establece que "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables".

12. Si bien es claro que las sentencias de la Corte Constitucional tienen carácter definitivo y como tales no admiten en su contra recursos dirigidos a modificar el sentido de su decisión, esto no implica que la Corte Constitucional no pueda aclarar una confusión generada por la redacción del texto o ampliar cuando se hayan dejado puntos controvertidos no resueltos, con el objeto de garantizar que las partes reciban decisiones debidamente motivadas.

13. En relación con los pedidos de aclaración y ampliación presentados por Carlos Arsenio Larco, en el contexto del control abstracto de constitucionalidad, el artículo 94 LOGJCC establece:

Aclaración y ampliación. - 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... (énfasis agregado).

14. El señor Carlos Arsenio Larco no fue parte procesal y no se encuentra legitimado para solicitar la aclaración y ampliación de una sentencia de consulta de norma, iniciada por el Tribunal de la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Pichincha, en el contexto de una acción de protección ejercida por los señores Efraín Enrique Soria Alba y Ricardo Javier Benalcázar Tello contra una decisión de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador.

15. Cabe señalar que las solicitudes de aclaración y ampliación, las cuales en realidad buscan cambiar o revertir la decisión tomada por esta Corte, fueron además presentadas fuera del término y por tanto son extemporáneas.

16. Finalmente, respecto al pedido de información sobre "la solicitud de excusa planteada contra el juez Ramiro Ávila Santamaría", es necesario hacer notar que la Secretaría General de la Corte el 27 de junio de 2019, en oficio 2904-CCE-SG-2019 ya contestó al solicitante, destacando la diferencia entre "excusa" y "recusación", en lo principal se dijo:

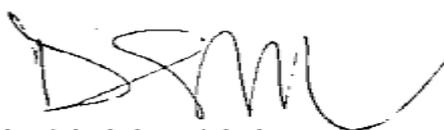
De acuerdo con la normativa legal y reglamentaria que ha sido transcrita, se hace notar, entonces, que la excusa puede ser presentada únicamente por parte de un Juez de la Corte Constitucional y será conocida por el Pleno del Organismo; mientras que la recusación puede ser formulada por cualquier interviniente ante el Presidente de la Corte (énfasis agregado).

IV. Decisión

17. Por todo lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional RESUELVE:

18. Negar lo solicitado por Carlos Arsenio Larco por improcedente.

Notifíquese y archívese.



Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (s)

RAZÓN: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los señores Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; tres abstenciones de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión del martes 16 de julio de 2019.- Lo certifico.



Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Quito, D.M., 01 de agosto de 2019

CASO No. 3-19-CP

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

Dictamen

Tema: Este Dictamen analiza la constitucionalidad de una solicitud de convocatoria a consulta popular ordinaria por medio de la cual se plantea la instalación de una Asamblea Constituyente para que dicte una nueva Constitución,

I. Antecedentes

1. La petición ingresa el 11 de julio de 2019, a las 10h59, y según certificación de la Secretaría General de la Corte Constitucional de 11 de julio de 2019, en relación a la petición de Dictamen No. 0003-19-CP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
2. En sorteo realizado en la Sesión Extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 25 de julio de 2019, se asignó el presente caso en calidad de Jueza Constitucional Ponente, a la doctora Carmen Corral Ponce, remitiéndose el expediente a su Despacho el mismo día. En providencia de 25 de julio de 2019, alas 16h00, se avocó conocimiento del caso, dando "inicio al respectivo control previo", acorde al artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
3. En el escrito, el señor Fernando Marcelo Balda Flores, solicita que se califique la constitucionalidad de una pregunta para que se convoque a una Asamblea Constituyente a través de una consulta popular ordinaria anexando un documento denominado "Estatuto, Forma de Elección de Representantes y Reglas del Proceso Electoral", que consta de 2 considerandos, y el texto de 37 artículos, una Disposición Transitoria Primera y una Disposición Final Única.

II. Competencia

4. El artículo 438 número 2 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 75, número 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina la competencia de la Corte Constitucional para emitir su pronunciamiento en el presente caso.

III. Legitimación activa

5. En el escrito de solicitud de dictamen previo de constitucionalidad sobre consulta popular, el ciudadano mencionado en el numeral 1, comparece firmando el documento y anexando copia de su cédula de ciudadanía; de esta manera, se observa que conforme lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución, el solicitante cumple con la

legitimación activa para proponer el petitorio de dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular a esta Corte Constitucional.

6. En el dictamen No. 1-19-CP/19 de fecha 16 de abril del 2019, este Organismo cambió el precedente jurisprudencial contenido en el dictamen N°. 001-13-DCP-CC de 25 de septiembre de 2013, determinando que: "1.1. Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas. 1.2 En caso de que las preguntas estén enmarcadas en el texto constitucional, la Corte notificará su Dictamen al Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá facilitar los formularios para la recolección de firmas y constatar el requisito de respaldo electoral, afín de que continúe el trámite de acuerdo con la Constitución y la Ley".

XV. Ejercicio de control constitucional

7. En el escrito del solicitante constan como texto introductorio y pregunta lo que sigue:

"Conforme al dictamen 1-19-CP/19 que esta Corte emitió y en el mismo resolvieron cambiar el precedente contenido del Dictamen No. 001-13-DCP-CC de 25 de septiembre de 2013 y publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 93 del 02 de octubre de 2013 en los siguientes términos: "1.1. Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias d consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas. 1.2. En caso de que las preguntas estén enmarcadas en el texto constitucional, la Corte notificará su Dictamen al Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá facilitar los formularios para la recolección de firmas y constatar el requisito de respaldo electoral, afín de que continúe el trámite de acuerdo a la Constitución y la Ley. (...)".

En tal virtud y conforme a la regla jurisprudencial citada en el párrafo anterior, requiero el dictamen previo de esta honorable Corte Constitucional, sobre la constitucionalidad de la pregunta que propongo a continuación:

¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?

SI:

No: "

8. En la solicitud bajo análisis se plantea un texto introductorio que claramente indica que el objeto de la misma es la convocatoria a consulta popular ordinaria, y en tal virtud, realiza una cita textual del Dictamen No. 1-19-CP/19 que esta Corte emitió, en tanto que la pregunta que plantea el solicitante refiere a la convocatoria para la instalación de una Asamblea Constituyente, cuyo propósito es la elaboración de una nueva Constitución.

9. En tal sentido se observa que, la modificación del texto constitucional solo puede realizarse por medio de los mecanismos regulados en los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución¹. La consulta popular ordinaria planteada por el solicitante, regulada por el artículo 104 de la Constitución², no es uno de los mecanismos previstos para la reforma constitucional. A través del procedimiento de consulta popular ordinaria no es posible efectuar cambio constitucional alguno.
10. La propuesta de consulta popular y de los mecanismos de reforma constitucional no pueden considerarse equiparables. De hecho, ante un pedido de modificación constitucional, la actuación de la Corte Constitucional se efectúa de manera distinta en tres momentos concretos: (1) la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional; (2) el control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional, cuando este forme parte del procedimiento; y, (3) el control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada. Mientras que ante una propuesta de convocatoria consulta popular, la Corte Constitucional no requiere realizar una determinación de la vía, sino que procede de manera automática a emitir un dictamen previo y vinculante respecto del contenido de la convocatoria a consulta popular.
11. En esta línea, cabe señalar que el procedimiento de consulta popular ordinaria previsto en el artículo 104 de la Constitución, incluso exige el respaldo de un porcentaje de personas inscritas en el registro electoral diferente al previsto en el artículo 444, que refiere a la convocatoria a consulta popular para Asamblea Constituyente.
12. Es así que esta Corte Constitucional en el Dictamen No. I-19-RC/19 de 02 de abril de 2019 consideró que: "el tercero más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente" y, en el Dictamen No. 4-18-RC/19 de 09 de julio de 2019 indicó que "El cambio de Constitución es de magnitud transformadora y transversal", por lo que es necesario que el ciudadano conozca el alcance, contenido y tema de la propuesta.
13. Por todo lo expuesto se evidencia que el peticionario no ha cumplido con los requisitos formales para realizar un cambio de Constitución.

V. Decisión

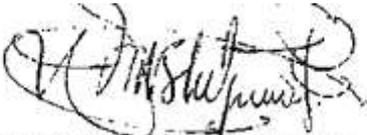
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional, resuelve:

1. Negar y archivar el pedido por improcedente.

¹ Los únicos mecanismos previstos para la reforma de la Constitución son la enmienda constitucional; la reforma parcial de la Constitución; y, la asamblea constituyente. Cada uno de estos tres mecanismos cuenta con límites y procedimientos específicos. Vid. Corte Constitucional, Dictamen No. 04-18-RC/19, párrs. 09-15.

² Art. 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana. (...) La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. (...) En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


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 señores Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corra] 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 de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión extraordinaria del jueves 01 de agosto de 2019.- Lo certifico.


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



12 – Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Caso Nro. 0003-19-CP

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


Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED



Registro Oficial - Edición Constitucional Nº 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 13

Dictamen No. 3-19-RC/19 Juez
ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 01 de agosto de 2019

CASO No. 3-19-RC

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO

Dictamen

Dictamen de constitucionalidad respecto al procedimiento a seguir en la propuesta de reforma constitucional que busca suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y trasladar su atribución de designación a la Asamblea Nacional.

I. Antecedentes

1. El 20 de junio de 2019, se remitió a la Corte Constitucional la "petición de reforma parcial de la Constitución" presentada por Michael Romeo Aulestia Salazar (en adelante "el solicitante"), presidente del movimiento "Ahora". En el escrito se pide que la Corte Constitucional "emita el dictamen correspondiente de calificación del proyecto de reforma parcial de la Constitución detallado en el acápite III"
2. El 21 de junio de 2019, el solicitante remitió un escrito a la Corte Constitucional en el que autoriza como abogada patrocinadora a la Abg. Paola Quezada Noboa.
3. El 2 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional realizó el sorteo de varios expedientes constitucionales, correspondiendo la causa No. 3-19-RC al juez Ramiro Avila Santamaría.
4. El 2 de julio de 2019, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento de la causa y dispuso

la publicidad de la propuesta de modificación constitucional a través de la publicación de dicha providencia en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional.

5. El 9 de julio de 2019, en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 97, se realizó la correspondiente publicación y así también se lo realizó en la página web de la Corte Constitucional.

II. Competencia de la Corte Constitucional

6. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad a lo dispuesto en el artículo 443 de la Constitución de la República (en adelante "La Constitución"), el artículo 99 (1) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "LOGJCC"), a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional

adelante "LOGJCC"), a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional

III. Legitimación activa y oportunidad

7. El artículo 100 (2) de la LOGJCC establece "Cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional. Michael Romeo Aulestia Salazar ha solicitado el dictamen y antes de la recolección de firmas, por lo que la propuesta cumple con los requisitos de legitimación y de oportunidad establecidos en la Constitución y la LOGJCC.

IV. Propuesta de modificación constitucional

8. La propuesta de modificación constitucional plantea la siguiente pregunta;

¿Está usted de acuerdo con reformar parcialmente la Constitución de la República del Ecuador y eliminar los artículos 207, 208, 209 y 2010 (sic) para suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y trasladar su potestad nominadora a la Asamblea Nacional incluyendo en el artículo 120 numeral 11 de la Constitución dicha atribución a este órgano legislativo conforme el anexo 1?

9. En el anexo 1 que acompaña a la pregunta se señalan las siguientes modificaciones constitucionales:

Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley,

11. DESIGNAR Y Posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensorio del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. DE CONFORMIDAD CON LA LEY (énfasis en el original).

Art. 179. - El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional.

Los delegados mencionados en el inciso anterior serán elegidos por la Asamblea Nacional a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana.

El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por la

10. En adición, se establece en el mencionado "anexo 1" eliminar los artículos 207, 208, 209 y 210 de la Constitución. Y sustituir en los artículos 213, 224 y 236 de la Constitución, "El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social por "La Asamblea Nacional".
11. Del contenido de la pregunta y su anexo, se desprende que el proponente plantea dos objetivos claros como resultado de la eventual modificación constitucional: a) Suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, b) Trasladar su atribución de designación a la Asamblea Nacional. En el análisis concreto de la modificación constitucional planteada por el proponente, el objetivo de traslado de la atribución de designación está supeditado a la supresión del órgano, por lo que el análisis de la vía se realizará de forma conjunta.

V. Consideraciones de la Corte Constitucional

Los mecanismos de modificación constitucional

12. La reforma a la Constitución se encuentra regulada en los artículos 441 al 444 de la Constitución. El artículo 441 de la Constitución contempla el primer mecanismo, el de la enmienda constitucional, que se da a través de un referéndum popular por iniciativa ciudadana o del Presidente de la República; o por aprobación de la Asamblea Nacional. Por este mecanismo no se puede alterar la estructura fundamental de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, establecer restricciones a los derechos y garantías, ni modificar el procedimiento de reforma de la Constitución.
13. En el artículo 442 de la Constitución se prevé el segundo procedimiento, el de la reforma parcial constitucional, cuya iniciativa puede provenir de la ciudadanía, de la Asamblea Nacional o del Presidente de la República. Dicha iniciativa debe estar contenida en un proyecto o propuesta normativa que pasa a la aprobación parlamentaria, y luego es sometida a referéndum popular. En la reforma parcial constitucional no se puede restringir derechos ni garantías, ni modificar el procedimiento de reforma constitucional. Por no estar expresamente restringido por la Constitución, por la reforma parcial sí puede alterar el carácter o elementos constitutivos del Estado y la estructura fundamental de la Constitución.
14. En el artículo 444 de la Constitución se establece la tercera vía, la de la Asamblea Constituyente, para efectos del cambio de Constitución.
15. En el dictamen de la Corte Constitucional No. 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019 sobre los tres procedimientos para modificar la Constitución, se indicó lo siguiente:

La enmienda constitucional ... respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional. En relación a la reforma parcial a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías, el tercero más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución es la Asamblea Constituyente.
16. La modificación constitucional propuesta suprime uno de los órganos de la Función de Transparencia y Control Social y, por otra parte, traslada la atribución de designación de dicho

órgano a otra de las funciones del Estado, concretamente a la Función Legislativa mediante su órgano principal, la Asamblea Nacional.

17. Para determinar el procedimiento a seguir respecto a la modificación constitucional planteada en la pregunta y el anexo, es necesario analizar si la supresión del órgano y el consecuente traslado de la atribución de designación implican una restricción a derechos o garantías o modifican el procedimiento de reforma constitucional, por lo que requeriría Asamblea Constituyente; alteran la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, por lo que requeriría una reforma parcial; o no entran en ninguno de dichos supuestos, por lo que requeriría una enmienda.
18. Estas variaciones planteadas en la propuesta de reforma sobre la estructura constitucional respecto a la organización del poder, no impactan ni influyen de modo alguno en el grado de satisfacción del ejercicio de los derechos y tampoco altera de manera alguna el procedimiento de reforma de la Constitución. En tal sentido, el análisis del contenido de la pregunta y el anexo permite concluir que, al tratarse de un asunto estrictamente relacionado a la reorganización de las funciones del Estado, el catálogo de derechos establecido en la Constitución y en las demás fuentes consignadas en la ley fundamental, se mantendría inalterado.
19. La modificación constitucional propuesta no restringe derechos por las siguientes razones:
 - a. Los derechos de participación, establecidos en el artículo 61 de la Constitución, se los puede seguir ejerciendo independientemente de la supresión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Esto debido a que, conforme lo establecido en el artículo 95 de la Constitución, la participación ciudadana es un proceso permanente en todos los asuntos de interés público y se ejerce a través de todos los mecanismos de democracia,
 - b. El órgano que designaría las autoridades según las propuesta -la Asamblea Nacional- está conformado por personas que han sido electas popularmente. En tal sentido, no habría un retroceso en cuanto al derecho a elegir a quienes designarían autoridades,
 - c. La propuesta de modificación constitucional planteada se la hace en términos generales y no discrimina a grupo humano alguno. En este sentido, la modificación de estas normas no restringiría a los derechos de ninguna persona.
 - d. En cuanto al derecho a elegir a los representantes a dicho Consejo, no existiría restricción de los derechos de participación porque sería la misma ciudadanía la que se pronunciaría democráticamente por su eventual supresión.
 - e. Con relación a la restricción de derechos de las personas que ostentan cargos en el organismo que se pretende eliminar, esta Corte entiende que aunque la modificación traiga aparejada la pérdida de los cargos de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la entrada en vigencia de "nuevas circunstancias constitucionales" imposibilitaría que tales personas puedan mantener dichos cargos u otros de clase semejante, y considera que la nueva normativa no implicaría restricción de derechos.

¹ Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs, Ecuador. Sentencia de 28 de agosto de 2013, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 262.

20. Por las razones expuestas, la supresión del órgano y el traslado de atribución, al no restringir derechos ni modificar el proceso de reforma de la Constitución, en este caso no requiere Asamblea Constituyente.
21. En cuanto a la supresión de uno de los órganos de la Función de Transparencia y Control Social, concebido en el diseño original para fomentar la participación ciudadana, combatir la corrupción y designar determinadas autoridades, esta Corte considera que se estaría alterando el espíritu del constituyente originario al modificar la estructura fundamental de la Constitución o el carácter y elementos constitutivos del Estado. En consecuencia, esta supresión requeriría seguir el mecanismo de reforma parcial de la Constitución.
22. En relación con el traslado de la atribución de designación de ciertas autoridades a la Asamblea Nacional, esta se seguiría cumpliendo, pero su ejecución estaría a cargo de otro organismo. Esta modificación, al estar supeditada a la supresión del órgano y ser una parte accesorio de una propuesta integral de modificación constitucional, debe seguir la vía de la reforma parcial constitucional. Se aclara que en este dictamen la Corte no se pronuncia sobre la vía que correspondería al solo traslado de la atribución constitucional de designación de autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la Asamblea Nacional.
23. Por lo expuesto, la supresión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y el consecuente traslado de la atribución de designación de autoridades requieren seguir el procedimiento de una reforma parcial.

Los momentos de actuación de la Corte Constitucional

t

24. El artículo 99 de la LOGJCC distingue estos tres mecanismos y los momentos en los que actúa la Corte Constitucional, al disponer:

Modalidades de control constitucional- Para efectos del control constitucional de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos: 1. Dictamen de procedimiento. 2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo. 3. Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales.

25. Conforme lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional No. 4-18-RC/19, existen tres momentos claramente diferenciados de la actuación de la Corte Constitucional. El primero en cuanto a la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional, esto es para establecer si el procedimiento es el de enmienda, reforma o cambio constitucional (dictamen de procedimiento). El segundo en referencia al control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional, cuando este forme parte del procedimiento (sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo). Y el tercero con relación al control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada (sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales).
26. Este dictamen corresponde al primer momento, el del establecimiento de la vía de modificación constitucional, que se rige por el artículo 101 de la LOGJCC, en el que no se establece una

temporalidad para la emisión del dictamen de procedimiento de la modificación constitucional, a partir de lo dispuesto en la sentencia No. 4-18-RC/19:

El dictamen de la Corte Constitucional deberá indicar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución debe seguirse para tramitar el proyecto normativo, y las razones de derecho que justifican esta decisión.

27. En consecuencia, el proponente podrá presentar la iniciativa de reforma constitucional ante la Asamblea Nacional con el respaldo de las firmas necesarias para que, una vez recibida, sea remitida al Consejo Nacional Electoral a efectos de la verificación de su autenticidad. Recibida su resolución de verificación de los respaldos, la Asamblea Nacional iniciará el trámite legislativo, conforme el artículo 190 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas.
28. Finalmente, una vez establecida que la vía de modificación es la reforma constitucional parcial para la supresión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y, en forma conjunta, el traslado de la atribución de designación de dicho órgano a la Asamblea Nacional, se cumple de este modo el primer momento del control de constitucionalidad para la tramitación de la iniciativa de modificación constitucional, dejando a salvo la competencia de la Corte para que, mediante sentencia, realice el control de constitucionalidad cuando fuere pertinente.

VI Decisión

29. 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:
 - a) La propuesta de modificación constitucional para suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y el consecuente traslado de su atribución de designación a la Asamblea Nacional, deberá ser tramitada por el mecanismo de la reforma parcial, previsto el artículo 442 de la Constitución de la República.
 - b) El Consejo Nacional Electoral proporcionará los formularios al solicitante para la respectiva recolección de firmas, previo la presentación de la iniciativa ante la Asamblea Nacional.
 - c) Una vez cumplidos los requisitos constitucionales y legales, la Corte Constitucional realizará el control de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, sus considerandos y su cuestionario, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 102 al 105 de la LOGJCC.

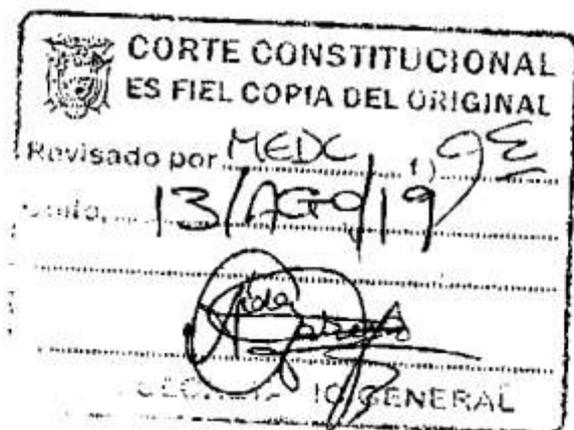
Notifíquese, publíquese y cúmplase.



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 señores Jueces Constitucionales 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, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión extraordinaria del jueves 01 de agosto de 2019.- Lo certifico.


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



20 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Dictamen N° 4-19-CP/19 Jueza
constitucional ponente: Daniela Salazar Marín

Quito D.M., 01 de agosto de 2019

CASO No. 4-19-CP

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

Dictamen

Tema: El presente dictamen analiza la constitucionalidad de una consulta popular con una única pregunta propuesta por el ciudadano Fernando Marcelo Balda Flores con el objetivo de reformar la Constitución para legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo.

I. Antecedentes

1. El 11 de julio de 2019 ingresó a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de consulta popular suscrita por Fernando Marcelo Balda Flores, con C.C. 0913002382 (en adelante "el solicitante"), y por Jairo Darío Lalaleo Valencia en calidad de abogado patrocinador.
2. En virtud del sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo el 25 de julio del 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
3. De conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República; [os artículos 194 numeral 3 y 195 inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC"); y, los artículos 30 y 31 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa N°. 0004-19-CP mediante providencia de fecha 25 de julio de 2019, dando inicio de esta manera al control constitucional de consultas populares previsto en el artículo 127 de la LOGJCC.

II. Legitimación activa

4. De acuerdo al artículo 104 de la Constitución, la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por "la ciudadanía". Además, en el dictamen N° 1-19-CP/19 de fecha 16 de abril del Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 21

2019, la Corte Constitucional modificó el precedente jurisprudencial contenido en el dictamen N°. 001-13-DCP-CC de 25 de septiembre de 2013, determinando que:

1.1. Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas.

1.2. En caso de que las preguntas estén enmarcadas en el texto constitucional, la Corte notificará su dictamen al Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá facilitar los formularios para la recolección de firmas y constatar el requisito de respaldo electoral, afín de que continúe el trámite de acuerdo con la Constitución y la Ley. (El resaltado no está en el original)

5. Así, todo ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular, sin que para obtener este pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sea necesario acompañar las firmas de respaldo.
6. En el escrito de solicitud de dictamen previo de constitucionalidad relativo a esta propuesta de consulta popular, el ciudadano Fernando Marcelo Balda Flores comparece como solicitante, firmando el documento. De esta manera, el referido ciudadano cumple con la legitimación activa necesaria para solicitar el dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular a esta Corte Constitucional.

III. Competencia

1. El artículo 438 del texto constitucional establece como una competencia de la Corte Constitucional la emisión de un dictamen previo y vinculante respecto de las convocatorias a consultas populares,

competencia reiterada en el artículo 75, numeral 3, letra e de la LOGJCC.

8. La LOGJCC en su artículo 127 dispone que el control automático de constitucionalidad sobre las convocatorias a consulta popular, se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del capítulo IV del Título III de la misma norma. Así, el artículo 127 de la LOGJCC se remite a los artículos 102 a 105 de la misma ley. El artículo 105 de la LOGJCC, que prevé el control constitucional del cuestionario a referendo de enmiendas y reformas constitucionales, establece que "si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable".
9. Por tal razón, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las preguntas de la consulta popular planteada y a continuación emite su dictamen previo y vinculante dentro de la presente causa N°. 0004-19-CP, conforme al término previsto en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC.

22 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

IV. Texto de la consulta

10. A continuación se transcribe la parte pertinente de la solicitud presentada por Fernando Marcelo Balda Flores, que consta a fojas 4 del expediente constitucional:

(...) requiero el dictamen previo de esta honorable Corte Constitucional, sobre la constitucionalidad de la pregunta que propongo a continuación:

¿Desea usted que se reforme la Constitución de la República para que se legalice el matrimonio entre personas del mismo sexo, es decir, hombre con hombre y mujer con mujer?

Sí:

No:

(...)

V. Control constitucional de la pregunta

11. En su artículo 95, la Constitución de la República reconoce que "la participación ciudadana es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria". Uno de los mecanismos de democracia directa, de conformidad con el artículo 104 de la constitución, es la consulta popular.
12. En principio, el objeto de la consulta popular es amplio, en la medida en que la Constitución permite que la ciudadanía consulte respecto a "cualquier asunto". Sin embargo, al exigir un control constitucional de las preguntas, la misma Constitución deja claro que existen límites a lo que se puede consultar. Tales límites pueden estar contenidos en el propio texto constitucional¹ o en otras fuentes que se integran a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad²
13. En la solicitud bajo análisis, se ha planteado una única pregunta para consulta popular. De la simple lectura de la pregunta se evidencia que se pretende, a través de la convocatoria a una consulta popular, reformar la Constitución. De manera literal, la consulta señala "Desea usted que se reforme la Constitución de la República [...]".

14. La modificación del texto constitucional solo puede realizarse por medio de los mecanismos regulados en los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución³. La consulta popular ordinaria

¹ Así por ejemplo, el mismo artículo 104 en su inciso sexto limita las consultas populares que puede solicitar la ciudadanía, estableciendo que estas no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución.

² Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso Gelman vs. Uruguay de 24 de febrero de 2011 estableció lo siguiente: "la legitimación democrática de ciertos actos en una sociedad está limitada por la protección de los derechos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que la protección de los derechos aparece como un límite infranqueable a la regla de las mayorías. "

³ Los únicos mecanismos previstos para la reforma de la Constitución son la enmienda constitucional; la reforma parcial de la Constitución; y, la asamblea constituyente. Cada uno de estos tres mecanismos cuenta con límites y procedimientos específicos. Vid. Corte Constitucional, Dictamen No. (M-18-RC/19, párrs. 09-15.

registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 23

planteada por el solicitante, regulada por el artículo 104 de la Constitución⁴, no es uno de los mecanismos previstos para la reforma constitucional. A través del procedimiento de consulta popular ordinaria no es posible efectuar cambio constitucional alguno.

15. La propuesta de consulta popular y los mecanismos de reforma constitucional no pueden considerarse equiparables. De hecho, ante un pedido de modificación constitucional, la actuación de la Corte Constitucional se efectúa de manera distinta en tres momentos concretos: (1) la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional; (2) el control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional; y, (3) el control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada⁵. Mientras que, ante una propuesta de convocatoria consulta popular, la Corte Constitucional no requiere realizar una determinación de la vía, sino que procede de manera automática a emitir un dictamen previo y vinculante respecto del contenido de la convocatoria a consulta popular.
16. La consulta popular y los mecanismos de reforma constitucional son tan distintos que el artículo 75 de la LOGJCC, al referirse a las competencias de la Corte Constitucional para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, distingue claramente el control que se realiza respecto de las "convocatorias a referendo para reforma, enmienda y cambio constitucional" (literal b) de aquel que se realiza respecto de las "convocatorias a consultas populares " (literal e).
17. En el presente caso de manera textual el consultante pretende que "se reforme la Constitución de la República". No obstante, el solicitante no ha recurrido a los mecanismos previstos en la Constitución para la reforma constitucional, sino que pretende generar una modificación constitucional a través de una vía impropia como es la consulta popular ordinaria, al amparo del artículo 104 de la LOGJCC. Esta pretensión no puede ser avalada por la Corte Constitucional, por cuanto involucraría violar disposiciones constitucionales y legales expresas cuyo objetivo es garantizar la supremacía y la rigidez de la Constitución.
18. Tampoco podría la Corte evadir la literalidad de la pregunta e interpretar que lo que el solicitante ha presentado constituye en verdad un proyecto de enmienda o reforma constitucional, puesto que la solicitud presentada por el señor Fernando Marcelo Balda Flores no incluye una propuesta en los términos que una modificación constitucional exige, en cumplimiento del artículo 100 de la LOGJCC.

19. En conclusión, la solicitud de consulta popular bajo análisis es manifiestamente improcedente al pretender modificar el texto constitucional a través de una vía impropia, omitiendo los

⁴ Art. 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana. (...) La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. (...) En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

⁵ Vid. Ibid., párrs. 17-20.

24 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

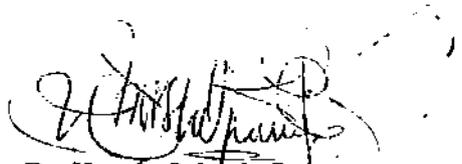
mecanismos establecidos en la Constitución para reformar el texto constitucional,

20. Toda vez que la pretensión del accionante excede el objeto de la solicitud de convocatoria a consulta popular y pretende esquivar los procedimientos existentes para garantizar la supremacía y la rigidez constitucional, resulta innecesario proceder con el análisis requerido por los artículos 104 y 105 de la LOGJCC respecto de los considerandos que introducen la pregunta y del cuestionario,

VI. Decisión

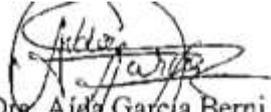
21. En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve:

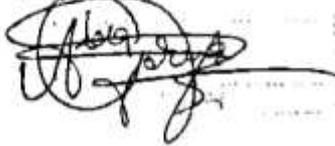
1. NEGAR y ARCHIVAR la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta a consulta popular presentada por el ciudadano Fernando Marcelo Balda Flores.
2. DISPONER la publicación de este Dictamen en el Registro Oficial.
3. **Notifíquese** y archívese.



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 señores Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión extraordinaria del jueves 01 de agosto de 2019.- Lo certifico.

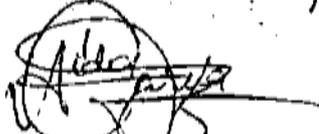

Dra. Aida Garcia Berni
SECRETARIA GENERAL


Martes 13/Ago/19


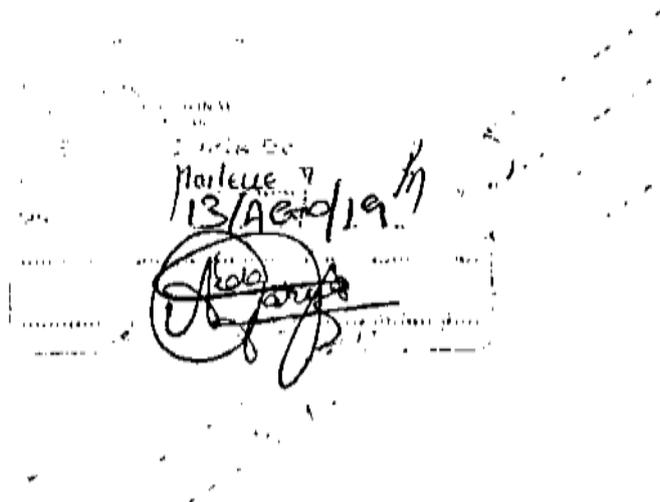
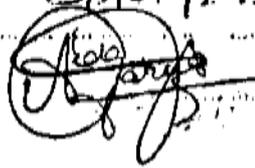
Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 25

Caso Nro. 0004-19-CP

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


Dra. Aida Garcia Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED


Martes 13/Ago/19


Quito, D.M., 23 de julio de 2019

CASO No. 4-19-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 30 de mayo de 2019, la Corte Constitucional resolvió emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 741 de 16 de mayo de 2019 y en el Decreto Ejecutivo No. 754 de 27 de mayo de 2019, con excepción de la limitación al derecho a la información.
2. El 15 de julio de 2019, el Presidente Constitucional de la República, Lenín Moreno Garcés, mediante decreto ejecutivo, resolvió renovar la declaratoria de estado de excepción.
3. El presente caso ingresó a la Corte Constitucional el mismo día 15 de julio de 2019 mediante oficio No. T0481-SGJ-19-0539, suscrito por el Presidente de la República, Lenín Moreno Garcés. En dicho oficio, el Presidente remite copia certificada del Decreto Ejecutivo No. 823 relativo a la renovación del estado de excepción emitido a través de los Decretos Ejecutivos No. 741 y 754 en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional,
4. En el sorteo efectuado en sesión extraordinaria de martes 16 de julio de 2019 del Pleno de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento del caso el 19 de julio de 2019 y dispuso que la Presidencia de la República remita al despacho constitucional copias certificadas de las constancias de las notificaciones del Decreto Ejecutivo No. 823 a las entidades correspondientes.
5. Mediante oficio No. T.481-SGJ-19-0557 de 23 de julio de 2019, la Presidencia de la República remitió al Despacho de la jueza sustanciadora la documentación requerida, a saber: (i) Copia certificada del Oficio Nro. T.481-SGJ-19-0530 de 15 de julio de 2019 dirigido a César Litardo Caicedo, Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador; (ii) Copia certificada del Oficio Nro. T.481-SGJ-19-0540 de 15 de julio de 2019 dirigido a Arnaud Peral, Coordinador Residente de la Oficina de la Coordinación del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador; (iii) Copia certificada del Oficio Nro. T.481-SGJ-19-0539 de 15 de julio de 2019 dirigida a Hernán Salgado Pesantes, Presidente del organismo; y (iv) Copia certificada del Oficio Nro. T.481-SGJ-19-0531 de 15 de julio de 2019 dirigido a Gisselle López, Secretaria General de la OEA en el Ecuador encargada, mediante los cuales se les notifica sobre la renovación de la declaratoria del estado de excepción en cuestión.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, así como en los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

BU. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

7. El artículo 166 de la Constitución establece que, si las causas que motivaron el estado de excepción persisten, éste podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. El decreto ejecutivo de renovación de la declaratoria de estado de excepción deberá cumplir asimismo con lo dispuesto en los artículos 164 a 166 de la Constitución, y en los artículos 119 a 125 de la LOGJCC, respecto (i) a la delimitación del ámbito territorial y temporal, (ii) a las causales específicas y de los derechos que pueden limitarse o suspenderse, y (iii) al cumplimiento de los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad que debe observar. Además, tal decreto debe ser notificado a las entidades correspondientes.
8. En el presente dictamen, la Corte Constitucional realizará el control de constitucionalidad formal y material de la renovación del estado de excepción que rige en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, a partir de la emisión del Decreto Ejecutivo No. 823 de 15 de julio de 2019.
9. Para realizar este examen, la Corte Constitucional tomará en cuenta el contenido del Decreto Ejecutivo 823, así como los parámetros establecidos en el Dictamen No. 1-19-EE/19 de 30 de mayo de 2019, a través del cual esta misma Corte realizó el control de constitucionalidad de los Decretos ejecutivos No. 741 de 16 de mayo de 2019 y 754 de 27 de mayo de 2019 relativos al estado de excepción en el sistema de rehabilitación social a nivel nacional que se pretende renovar.
10. Adicionalmente, se tomarán en cuenta los informes de seguimiento de cumplimiento de dictamen de 02 y 16 de julio de 2019, emitidos dentro del Trámite Defensorial abierto por la Defensoría del Pueblo del Ecuador (en adelante, Defensoría del Pueblo o DPE) para realizar el seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas por la Corte Constitucional en su Dictamen No. 1-19-EE/19. Para la emisión de estos informes, la Defensoría del Pueblo del Ecuador afirmó que desde el 12 de junio al 12 de julio de 2019 realizó ochenta visitas a centros de privación de libertad, en cumplimiento del Dictamen 1-19-EE/19 en el que la Corte Constitucional dispuso que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, dé seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción. Llama la atención de esta Corte que, según la Defensoría del Pueblo, en los centros de privación de libertad de Cuenca y Guayaquil "no se permitió el ingreso al personal de la Defensoría del Pueblo usando como argumento la misma declaratoria del estado de excepción" ¹. La Corte recuerda al Servicio Nacional de Atención Integral a

¹ Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensorial No. 1701-170104-19-000991 de 16 de julio de 2019, remitido a la Corte Constitucional el 17 de julio de 2019, en el marco de la fase de seguimiento del Dictamen 1-19-EE/19, párr. 8.

Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores que debe otorgar las facilidades necesarias para que la Defensoría del Pueblo pueda ejercer sus competencias en todos los centros de privación de libertad.

11. En lo pertinente, la Corte Constitucional también tomará en consideración información reportada por fuentes oficiales y por medios de comunicación relativa a la situación de los centros de privación de libertad durante la vigencia del estado de excepción.

3.1. CONTROL FORMAL DE LA RENOVACIÓN DE DECLARATORIA

12. Si bien el artículo 120 de la LOGJCC establece los requisitos formales de la declaratoria del estado de excepción, corresponde a este organismo analizar el cumplimiento de los mismos, adecuándolos para referirse a la renovación de un estado de excepción. De ahí que, en lo formal, compete a la Corte Constitucional verificar si se cumplió con: 1. Identificar los hechos y la causal constitucional que se invoca. 2. Justificar de la renovación. 3. Delimitar el ámbito territorial y temporal de la renovación. 4. Asegurar que los derechos que se pretende limitar o suspender sean susceptibles de limitación o suspensión. 5. Realizar las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.
13. El Decreto Ejecutivo No. 823 (en adelante "el Decreto" o "el Decreto de renovación") especifica que los hechos por los cuales se dispuso renovar el estado de excepción decretado en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional son los mismos que los señalados en los Decretos Ejecutivos 741 y 754, esto es "los acontecimientos de violencia presentados en algunos centros de privación de libertad" y "las condiciones de habitabilidad de los centros de privación de libertad"², los cuales, señala el Decreto, persisten. La causal invocada en la renovación del estado de excepción se mantiene como la de "grave conmoción interna".
14. En el considerando décimo quinto del Decreto en cuestión se justifica la renovación de la declaratoria del estado de excepción señalando que:

... ante la intensidad de las acciones excepcionales establecidas para la ejecución de los mencionados Decretos [No. 741 y No. 754], se requiere un período de transición que permita regresar al estado ordinario del sistema de rehabilitación social de modo gradual, evitando afectaciones a los derechos de las personas privadas de libertad y demás personas intervinientes en dicho sistema, replegando gradualmente el contingente de seguridad establecido ante posibles incidentes de violencia que se puedan presentar en los centros de privación de libertad con ocasión del conocimiento de la finalización del estado de excepción y en consideración de que aún persisten algunas de las condiciones que motivaron dicho estado de excepción...
15. De conformidad con el artículo 8 del Decreto de renovación, el ámbito territorial abarca 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. Por su parte, la vigencia temporal de la renovación de la declaratoria del estado de excepción es de treinta días contados desde la fecha de su expedición.

² Decreto Ejecutivo No. 741, Considerandos sexto y séptimo, 16 de mayo de 2019.

16. De otro lado, el Decreto indica que se mantiene la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de correspondencia, así como a 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. Estos derechos son, en principio, susceptibles de limitación o suspensión durante la vigencia de un estado de excepción, según lo dispuesto en el artículo 164 inciso segundo en concordancia con el artículo 165 de la Constitución.
17. En el artículo 9 del Decreto se establece la obligación de notificar la renovación de la declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes, dando cumplimiento al artículo 166 inciso primero de la Constitución y al artículo 31 inciso primero de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Conforme se desprende desde fojas 14 del expediente constitucional, constan copias certificadas de las notificaciones al Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, al Coordinador Residente de la Oficina de la Coordinación del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador, dando cumplimiento al artículo 166 inciso primero de la Constitución y al artículo 31 inciso primero de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
18. En definitiva, la renovación de la declaratoria del estado de excepción, dispuesta en el Decreto sujeto a análisis constitucional, cumple con los requisitos formales determinados en la LOGJCC.

3.2. CONTROL MATERIAL DE LA RENOVACIÓN DE DECLARATORIA

19. Si bien el artículo 121 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción y señala los requisitos materiales que deberá verificar, corresponde a este organismo analizar el cumplimiento de dichos requisitos también respecto a la renovación de un estado de excepción, adecuándolos para tal efecto.
20. De ahí que, a continuación, la Corte verificará: 1. Si persisten los hechos que motivaron el estado de excepción; 2. Si los hechos que motivan la renovación de la declaratoria configuran una agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Si los hechos que motivan la renovación de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y 4. Si la renovación de la declaratoria se ha decretado dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución.

3.2.1. Verificación de la persistencia de los hechos que motivaron el estado de excepción

21. La renovación del estado de excepción está motivada, según el Decreto, en la persistencia de los hechos que justificaron el estado de excepción decretado mediante Decretos Ejecutivos 741 y 754 en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional. Tales Decretos se motivaron, a su vez, en la grave situación de habitabilidad en los centros de rehabilitación social, especialmente en cuanto al hacinamiento, la alimentación, el desgaste de los sistemas hídricos, las graves condiciones de salud, la situación de violencia, la corrupción en los controles de ingreso a los centros de

privación de libertad, así como en necesidades emergentes en el ámbito educativo, laboral, productivo, cultural y recreativo de la población privada de libertad.

22. Para justificar la persistencia de los hechos que motivaron el estado de excepción en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, el Decreto de renovación en su considerando décimo cuarto refiere que;

Durante el periodo de vigencia del estado de excepción, como rechazo a las actividades (...), se presentaron los siguientes actos violentos: cinco incidentes de amotinamiento, un intento de amotinamiento, fallecimiento de doce personas privadas de libertad en amotinamientos, cuarenta servidores policiales heridos por reacción violenta ante actividades de requisa al interior de centro de rehabilitación social, entre otros (sic).

24. Además, el Decreto de renovación en su considerando décimo tercero señala que

... durante el periodo de vigencia del estado de excepción, debido a las medidas excepcionales de control que se implementaron, se produjeron los siguientes incidentes que dieron lugar a la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia y libertad de asociación y reunión: quema de sábanas y ropa desde los ventanales de las celdas, incitación a huelga de hambre, incautación de cuchillos, jeringas, alambres, navajas y casquillos de munición en filtro de ingreso a CRS e incautación de armas de fuego en filtro de ingreso a pabellones.

25. Adicionalmente, de la información aportada por la Defensoría del Pueblo, se desprende que:

3. La coordinación y articulación entre las funciones del Estado para dar solución al problema del hacinamiento no se evidencia, por el con Usuario se observa que éste (hacinamiento) continúa siendo una de las causas más acuciantes de la violencia al interior de los centros de detención. Se desconoce si la recalificación de peligrosidad de las personas privadas de libertad anunciada por el Presidente de la República, como medida para dar solución al hacinamiento, está siendo ejecutada, menos aún se evidencia resultados.

4. La presencia de la fuerza pública como apoyo para dar solución al problema de la inseguridad y agresividad que se vive al interior de los centros de rehabilitación no ha dado resultados positivos, como tampoco ha frenado las situaciones de violencia, por el contrario durante el estado de excepción se han presentado situaciones y casos de mayor violencia que ha causado conmoción nacional³.

³ Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensorial No. 1701-170104-19-000991 de 18 de junio de 2019, remitido a la Corte Constitucional el 02 de julio de 2019, en el marco de la fase de seguimiento del Dictamen 1-19-EE/19, p. 14.

25. La Defensoría del Pueblo también hace referencia a un incidente que habría tenido lugar el 11 de junio de 2019 en la Cárcel Regional de Guayaquil "donde los privados de libertad tomaron como rehenes a diecinueve (19) policías"⁴.
26. A lo anterior se suman los distintos hechos públicos y notorios reportados por varios medios de comunicación en los que se informa sobre algunos acontecimientos violentos en los centros de privación de libertad⁵.
27. Con base en las consideraciones señaladas, esta Corte Constitucional considera verificado que persisten algunas de las condiciones que motivaron el estado de excepción, lo que se encuentra sustentado en el informe técnico del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores referido en el Decreto⁶, los informes de seguimiento de la Defensoría del Pueblo respecto del Dictamen No. 1-19- EE-197, y además en sucesos públicos y notorios reportados por fuentes oficiales y medios de comunicación, que confirman la real ocurrencia de los hechos.
28. Ahora bien, a este organismo no le deja de alarmar que aún con la declaratoria de estado de excepción y a pesar de las medidas extraordinarias adoptadas, persistan actos de extrema violencia e inseguridad en los centros de privación de libertad, llegando incluso a producirse doce muertes de personas privadas de libertad durante los primeros sesenta días de vigencia del estado de excepción y dos muertes adicionales a partir de su renovación⁸. Es preciso recordar que el Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de las personas privadas de su libertad, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre quienes se encuentran sujetos a su custodia.
29. Esta Corte también toma nota de que las medidas adoptadas durante los sesenta días de vigencia del estado de excepción, al parecer, no habrían tenido los resultados esperados en la situación de hacinamiento al interior de los centros de privación de libertad, lo que resulta preocupante si se considera que el hacinamiento es una de las principales causas de la violencia en estos centros.

⁴ Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensoría No. 1701-170104-19-000991 de 16 de julio de 2019, remitido a la Corte Constitucional el 17 de julio de 2019, en el marco de la fase de seguimiento del Dictamen 1-19-EE/19, párr. 20.

⁵ Una riña deja un muerto en el Centro de Rehabilitación Social de Guayaquil. El Comercio. 13 de julio de 2019, <https://vwww.elcomercio.com/actualidad/pelea-muerto-centro-rehabilitacion-guayaquil.html>; "Reos de Guayaquil se declaran en huelga de hambre, dicen familiares". El Universo. 03 de julio de 2019, <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/07/03/nota/7407447/privados-libertad-se-declara-en-huelga-de-hambre>; "Dicen privados de la libertad fallecieron en amotinamientos durante el estado de excepción en cárceles de Ecuador", Metro Ecuador, 16 de julio de 2019: <https://www.metroecuador.com.ec/ec/noticias/2019/07/16/lenin-moreno-renueva-estado-excepcion-las-carceles-ecuador.html>

⁶ Decreto Ejecutivo No. 741, Considerando décimo cuarto, 16 de mayo de 2019.

⁷ informes de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensorial No. 1701-170104-19- 000991 de 18 de junio de 2019, remitidos a la Corte Constitucional el 02 de julio de 2019 y el 17 de julio de 2019, en el marco de la fase de seguimiento del Dictamen 1 -19-EE/19.

⁸ Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI). Boletín No. 10 SNAI-UCS de 22 de julio de 2019.

30. En definitiva, la persistencia de los hechos que motivaron el estado de excepción está verificada, en cumplimiento del artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC, lo cual no deja de resultar preocupante para esta Corte.

3.2.2. Que los hechos que motivan la renovación de la declaratoria configuren una agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural

31. Más allá de la verificación de la real ocurrencia y la persistencia de los hechos que motivaron la declaratoria de un estado de excepción, la Corte Constitucional debe verificar si estos hechos producen una situación de extrema gravedad, de tal naturaleza que configure una de las causales que ameritan la declaratoria de un estado de excepción.

32. El Decreto de renovación invoca la causal de grave conmoción interna. La Corte Constitucional, en el Dictamen No. 3-19-EE/19 de 9 de julio de 2019, determinó parámetros que permiten identificar situaciones que se configuran como una grave conmoción interna. En este marco, señaló que:

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 comunicación⁹.

33. En cuanto al primer parámetro, este organismo observa que los hechos referidos en la sección 3.2.1 del presente Dictamen guardan relación directa con la situación del sistema de rehabilitación social que ameritó la declaratoria del estado de excepción, considerada por este organismo como una situación de extrema gravedad¹⁰. A criterio de la Corte Constitucional, los hechos que motivan este estado de excepción y su renovación constituyen una amenaza a la vida y la integridad física de la población penitenciaria, así como al funcionamiento básico de instituciones indispensables para asegurar y proteger los derechos de las personas privadas de libertad.

34. En particular, el hacinamiento y los altísimos índices de violencia producidos al interior de los centros de privación de libertad desde que se decretó el estado de excepción, entre los que se incluyen amotinamientos, al menos catorce personas privadas de libertad muertas, y al menos cuarenta servidores policiales heridos al interior de los centros de rehabilitación social, denotan una situación de violencia de tal intensidad que podría atentar gravemente contra derechos humanos inderogables, como son el derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de libertad.

35. Sobre el segundo parámetro, esta Corte considera que los acontecimientos detallados en el Decreto, que han sucedido en el marco de la declaratoria del estado de excepción y que justificaron la renovación del mismo, tienen también un alcance de tal magnitud que generan

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-19-EE/19 de 9 de julio de 2019, párr. 21.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-19-EE/19 de 30 de mayo de 2019, párr. 19.

alarma y conmoción, tal como se desprende de los hechos reportados por medios de comunicación de alcance nacional referidos en el párrafo 26 supra.

36. En consecuencia, esta Corte estima que los hechos constitutivos de la renovación de la declaratoria cumplen los parámetros para configurar una grave conmoción interna, en los términos del artículo 164 de la Constitución, por lo que se cumple lo establecido en el artículo 121 numeral 2 de la LOGJCC.

3.2.3. Que los hechos que motivan la renovación de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

37. El régimen constitucional ordinario establece en el artículo 3 numeral 1 de la Constitución, la finalidad de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos, y en el numeral 8 de la misma norma, la finalidad de asegurar la paz social. Adicionalmente, el artículo 201 de la Constitución establece como finalidad del sistema de rehabilitación social la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos. La Constitución, además, incluye a las personas privadas de libertad entre las personas y grupos de atención prioritaria, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución.
38. De conformidad con lo señalado por esta Corte en su Dictamen No. 1-19-EE/19 respecto al estado de excepción en cuestión, "los problemas de seguridad interna, hacinamiento, violencia interna (...) no han podido ser solucionados por los guías penitenciarios en circunstancias normales, sino más bien, la situación se ha agravado al punto de comprometer la vida, integridad y seguridad de las personas privadas de libertad\ La gravedad de la situación, que supera a los mecanismos de control ordinarios, persistió durante el estado de excepción, al punto que estando vigentes las medidas extraordinarias autorizadas por la excepción, se han registrado al menos catorce personas privadas de libertad fallecidas, además de incidentes de amotinamientos, así como más de cuarenta servidores policiales heridos.
39. La Corte toma nota de que el Decreto de renovación, en su considerando décimo cuarto señala una serie de actuaciones que se han realizado con el fin de restablecer la situación del sistema de rehabilitación social. Según el Decreto, durante el estado de excepción:

... 1) (...) se generó y articuló (...) mesas de trabajo con el Ministerio, de Defensa (...) con la Dirección General de Operaciones y la Subdirección de Contingencia Penitenciaria de la Policía Nacional (...) 2) La movilización de las Fuerzas Armadas (...) generando como instrumentos técnico de actuación, el Protocolo de Procedimientos de Fuerzas Armadas para las Operaciones de Apoyo del SNAI al exterior de los Centros de Rehabilitación Social (...) 3) La movilización de la Policía Nacional durante el estado de excepción (...), ejecutando las siguientes actividades: a) Restricción de ingreso de objetos prohibidos a los centros de privación de libertad; b) Dirección de control de la seguridad penitenciaria; c) Refuerzo en el control perimetral y la seguridad externa del Centro de Rehabilitación Social Varones No. 1 Guayaquil; d) Fortalecimiento a actividades de control mediante incrementó de servidores policiales directivos y técnicos operativos en el área de máxima seguridad de los centros (...) e) Fortalecimiento de Directrices para el Tratamiento Especializado por Dificultades de Adaptación para Personas Privadas de Libertad que manifiestan comportamientos violentos (TEDA); g)

Operativos de traslado de personas privadas de libertad conforme las disposiciones emitidas por SNAI a los distintos Centros de Privación de Libertad; y, h) Intervenciones inmediatas en eventos que alteren el orden de los centros de privación de libertad; (...) 5) (...) se realizaron todas las gestiones necesarias para fortalecer al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, teniendo como resultado la cooperación directa del Comité Internacional de la Cruz Roja (...),

40. A la luz de la información recibida, esta Corte considera verificado que el régimen constitucional ordinario continúa desbordado y rebasado por los problemas de inseguridad, violencia, falta de control, corrupción en los filtros de ingreso, hacinamiento al interior de los centros de privación de libertad, entre otros. De hecho, la muerte de doce personas privadas de libertad en un período de 60 días y dos más ocurridas en los primeros días de la renovación no puede considerarse, bajo ningún concepto, una situación ordinaria.

41. Es claro que un estado de excepción no puede permanecer de manera indefinida para abordar situaciones que deben ser controladas y manejadas bajo el régimen ordinario con el fin de garantizar los derechos de las personas privadas de libertad. Ahora bien, en el considerando décimo quinto del Decreto se expone que la intensidad de las acciones excepcionales establecidas para la ejecución de los Decretos Ejecutivos 741 y 754, hace que la renovación del estado de excepción sea necesaria para garantizar que durante estos treinta días se lleve a cabo una transición desde la excepción, todo esto con miras a retornar al estado ordinario del sistema de rehabilitación social de modo gradual, evitando afectaciones a los derechos de las personas privadas de libertad y demás personas intervinientes en dicho sistema.

42. Toda vez que los hechos que motivan la renovación de la declaratoria, y en particular la transición hacia el régimen constitucional ordinario, no pueden ser abordados a través de las facultades constitucionales ordinarias, en los términos del artículo 121 numeral 3 de la LOGJCC, la Corte considera justificada la renovación del estado de excepción en aras de cumplir con el fin de las medidas adoptadas y garantizar una transición gradual hacia un régimen constitucional ordinario en el que se garanticen los derechos de las personas privadas de libertad.

3.2.4. Que la renovación de la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución

43. El artículo 8 del Decreto establece que, "el estado de excepción regirá durante treinta días a partir de la suscripción de este decreto ejecutivo", y que su 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".

Sobre los límites espaciales

44. Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse al ámbito espacial o territorial en el que estén ocurriendo los hechos que justifican tales medidas, sin afectar los derechos de personas ajenas a esta situación.

45. En el Dictamen No. 1-19-EE/19, la Corte Constitucional consideró que los Decretos relativos a la declaratoria de estado de excepción en el sistema de rehabilitación social a nivel nacional cumplieron con el principio de territorialidad. La Corte Constitucional toma nota de que, según el informe de la Defensoría del Pueblo, "en algunas provincias como Sucumbíos, Napo, Esmeraldas, Cañar, Chimborazo, al momento de la visita no había presencia militar en los exteriores de los Centros de Privación de Libertad; así también, en la ciudad de Ambato donde a más de no contar con la presencia de los militares tampoco se vislumbró la presencia de la Policía Nacional en el área donde deben encontrarse realizando las funciones encomendadas "¹¹.
46. No obstante, la declaratoria de estado de excepción no obliga a adoptar las medidas extraordinarias en todos los centros de privación de libertad, sino que su implementación debe aplicarse de manera razonable y necesaria en la medida de las exigencias de cada centro. De ahí que el hecho de que las medidas dispuestas en los Decretos Ejecutivos 741 y 754 se hayan limitado a centros de privación de libertad específicos, y no hayan abarcado a todo el sistema de rehabilitación a nivel nacional, sugiere que se han respetado parámetros de necesidad en la implementación de estas medidas.
47. Si bien el Decreto bajo examen pudo haber identificado específicamente en qué centros de privación de libertad se requiere la renovación, esta Corte encuentra suficientemente verificado que las razones que originaron el decreto de estado de excepción persisten de manera generalizada en todo el sistema de rehabilitación social, por lo que se considera justificada la renovación del estado de excepción a nivel nacional.

Sobre los límites temporales

48. Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben también limitarse al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación. De acuerdo con el artículo 166 de la Constitución, en concordancia con el artículo 30 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, "... Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse".
49. De lo anterior se desprende que la renovación ni es automática ni debe producirse siempre por el tiempo máximo, esto es, treinta días. El Decreto bajo examen omite justificar expresamente las razones por las que la renovación debe operar por treinta días adicionales y no por menos días. No obstante, de la información disponible es claro para esta Corte que el alcance, la complejidad y la intensidad de las medidas, que además involucran la coordinación de diversas agencias del estado, justifican de manera suficiente la renovación del estado de excepción durante treinta días contados desde el 15 de julio de 2019, fecha en la que se suscribió el Decreto Ejecutivo 823 que dispone la renovación de la declaratoria de estado de excepción.

¹¹ Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensoría No. 1701-170104-19-000991 de 18 de junio de 2019, remitido a la Corte Constitucional el 02 de julio de 2019, en el marco de la fase de seguimiento del Dictamen 1-19-EE/19.

50. Por último, este organismo no puede dejar de advertir que el texto del artículo 166 de la Constitución es claro y no permite extender la vigencia del estado de excepción en el sistema de rehabilitación social más allá de la renovación por treinta días, ni emitir de manera sucesiva un nuevo decreto que pretenda extender en el tiempo las medidas excepcionales adoptadas en el sistema de rehabilitación social. De ahí que la limitación temporal obliga al Estado a llevar a cabo, dentro del plazo otorgado, una ejecución eficiente de las medidas que atiendan al menos los principales motivos que justificaron la excepción.
51. En suma, la renovación de la declaratoria cumple con lo dispuesto en los artículos 164 y 166 de la Constitución, así como en los artículos 120 numeral 3 y 121 numeral 4 de la LOGJCC.

3.3. CONTROL FORMAL BE LAS MEDIDAS DICTADAS

52. El artículo 122 de la LOGJCC establece los siguientes requisitos formales de las medidas adoptadas: 1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico. 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.
53. La presente renovación de estado de excepción ha sido declarada mediante Decreto Ejecutivo No. 823 de 15 de julio de 2019, mismo que especifica las medidas adoptadas, cumpliendo con las formalidades requeridas por el numeral 1 del artículo 122.
54. Las medidas adoptadas por el Decreto incluyen la suspensión de dos derechos constitucionales, estos son la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de asociación y reunión. Además, el Presidente de la República dispuso entre las medidas (i) la movilización en todo el territorio nacional hacia los centros de privación de libertad de las entidades de la Administración Pública Central, 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. Ambas medidas se encuentran contempladas en el artículo 165 numerales 6 y 8 de la Constitución, por lo que se cumple con las formalidades requeridas por el numeral 2 del artículo 122 de la LOGJCC.
55. En cuanto a las competencias materiales, la Corte Constitucional observa además que el Decreto regula el alcance y aplicación de estas medidas por cada una de las entidades de la Administración Pública Central, en especial el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; así consta específicamente en los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto, por lo que se cumple con los requisitos formales establecidos en la LOGJCC.
56. En cuanto a las competencias temporales y espaciales, conforme se analizó en el acápite 3.2.4, la renovación de la declaratoria se decretó dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución, por lo que se encuentran cumplidas las formalidades requeridas por el artículo 122 numeral 2 de la LOGJCC,

3.4. CONTROL MATERIAL DE LAS MEDIDAS DICTADAS

57. Las medidas extraordinarias que se adopten con base en una declaratoria de estado de excepción no solo deben ser necesarias y proporcionales en cuanto al tiempo y el espacio (como se analizó en la sección 3.2.4) sino también en cuanto a su alcance material.
58. El hecho de que la Constitución, en su artículo 165, faculte al Presidente de la República durante un estado de excepción a suspender o limitar el ejercicio de determinados derechos así como a adoptar medidas extraordinarias establecidas taxativamente en dicho artículo, no implica que cada estado de excepción justifique la suspensión de todos los derechos mencionados en el artículo 165 ni la adopción de todas las medidas mencionadas en el citado artículo. De allí que la Corte debe realizar el control material de las medidas dispuestas en el Decreto de renovación sobre la base del artículo 123 de la LOGJCC, numerales 1 al 7.
59. En particular, esta Corte Constitucional debe analizar si tales medidas son estrictamente necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la renovación de la declaratoria del estado de excepción, verificando que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de estos objetivos.

Sobre la suspensión del ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia

60. De manera general, sobre la suspensión de los derechos, el artículo 3 del Decreto de renovación dispone:

artículo 3.- SUSPENDER el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia y a 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, sin exclusión alguna en razón a su tipología, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad y el estricto apego al respecto de las demás garantías constitucionales. El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores y el Ministerio del Interior, determinarán en el ámbito de sus competencias, la forma de aplicar esta medida para conseguir la finalidad de la renovación del estado de excepción.

61. En particular sobre la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, el artículo 4 del Decreto señala:

artículo 4.- 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.

62. Por otra parte, el Decreto de renovación en su considerando décimo tercero establece que:

... durante el período de vigencia del estado de excepción, debido a las medidas excepcionales de control que se implementaron, se produjeron los siguientes incidentes que dieron lugar a la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia [...]: incautación de cuchillos, jeringas, alambres, navajas y casquillos de munición en filtro de ingreso a CRS e incautación de armas de fuego en filtro de ingreso a pabellones.

63. En cuanto a la manera en la que se implementa la suspensión del ejercicio de este derecho, lia llegado a conocimiento de este organismo a través de la Defensoría del Pueblo, que si bien la medida se está cumpliendo en los términos señalados en el Decreto en la mayoría de los centros de rehabilitación social, existen centros como el de la provincia de Pastaza donde se estaría reteniendo la correspondencia bajo el argumento de motivos de seguridad, impidiendo el ingreso de cartas o comunicados¹². El citado Informe también menciona que en el Centro de Rehabilitación Social de Cotopaxi, en los filtros de ingreso para las visitas, no se estaría permitiendo ingresar documentos.

64. De conformidad con los términos del Dictamen 1-19-EE/19, el estado de excepción autoriza a restringir el acceso a misivas, cartas y comunicados de cualquier tipo, que no hayan sido revisados con anterioridad por la Policía Nacional y por el cuerpo de seguridad penitenciaria, mas no autorizaría a retener toda la correspondencia de las personas privadas de libertad o a impedir su ingreso de manera absoluta o injustificada, como sugiere la información remitida por la Defensoría del Pueblo. La revisión de la correspondencia no puede equivaler a una retención de las misivas, cartas o comunicados si no existe una justificación para ello.

65. Cabe anotar que la Defensoría del Pueblo señaló en su Informe que por falta de apertura de las autoridades de los centros de las provincias de Azuay y Guayas, no se ha podido obtener información respecto a la suspensión del derecho referido¹³. La Corte recuerda al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, y el Ministerio del Interior que deben otorgar las facilidades necesarias para que la Defensoría del Pueblo pueda verificar el cumplimiento de las medidas en todos los centros de privación de libertad.

66. A la luz de la información disponible, la Corte considera que la suspensión guarda relación con la situación de la renovación de la declaratoria del estado de excepción y es razonable suponer que mantener la suspensión de este derecho permitirá satisfacer el objetivo de retomar el control de los centros de rehabilitación social y retornar gradualmente hacia el régimen ordinario.

¹² Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensorial No. 1701-170104-19- 000991 de 18 de junio de 2019, remitido a la Corte Constitucional el 02 de julio de 2019, en el marco de la fase de seguimiento del Dictamen 1-19-EE/19, p. 5

¹³ Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensorial No. 1701-170104-19- 000991 de 18 de junio de 2019, remitido a la Corte Constitucional el 02 de julio de 2019, en el marco de la fase de seguimiento del Dictamen 1-19-EE/19.

67. Ahora bien, cualquier límite o suspensión al ejercicio del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia debe ser estrictamente necesario y proporcional para cumplir con los objetivos de la renovación del estado de excepción. Para cumplir con el parámetro de necesidad, la medida no sólo debe ser útil o razonable, sino que no debe existir otra alternativa que permita conseguir la finalidad de la renovación del estado de excepción que no sea la restricción o suspensión de la inviolabilidad de correspondencia. De ahí que, en la ejecución de esta medida, las autoridades deben evaluar en cada caso particular si existen alternativas menos lesivas al ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia que sean conducentes a la finalidad de retomar el control de los centros de rehabilitación social y retornar gradualmente al régimen ordinario.

68. Para cumplir con el parámetro de proporcionalidad, los beneficios o fines que se consigan a través de la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos deben exceder el impacto que esta medida conlleve en el ejercicio de tales derechos y la medida no puede implicar una anulación del derecho, respetando sus contenidos esenciales. De ahí que la medida debe limitarse a exigir una revisión por parte de las autoridades competentes en los filtros de ingreso y salida de la correspondencia, e incluso una retención o incautación en casos excepcionales justificados. Bajo ningún concepto, una medida puede comportar la anulación (total) del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, impidiendo toda forma de comunicación a través de correspondencia por parte de las personas privadas de libertad.

Sobre la suspensión del ejercicio de los derechos a la libertad de asociación y reunión en los centros de sistema de rehabilitación social y zonas aledañas

69. Sobre la suspensión de la libertad de asociación y reunión, el artículo 5 del Decreto establece:

artículo 5.- 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. Exceptúese de esta limitación aquellas actividades de rehabilitación social que formen parte del Plan de Vida de las personas privadas de libertad.

70. El Decreto de renovación en su considerando décimo tercero refiere que:

... durante el período de vigencia del estado de excepción, debido a las medidas excepcionales de control que se implementaron, se produjeron los siguientes incidentes que dieron lugar a la suspensión del derecho a la (...) libertad de asociación y reunión: quema de sábanas y ropa desde los ventanales de las celdas, incitación a huelga de hambre.

71. Por otra parte, el citado Decreto señala en su considerando décimo cuarto que:

... durante el período de vigencia del estado de excepción, como rechazo a las actividades antes detalladas, se presentaron los siguientes actos violentos: cinco

incidentes de amotinamiento, un intento de amotinamiento, fallecimiento de doce personas privadas de libertad en amotinamientos...

72. A lo anterior se suma un amotinamiento ocurrido el 22 de julio de 2019 en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte que, según información del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores, resultó en la muerte de dos personas privadas de libertad, al tiempo que "un policía fue trasladado a una casa de salud en Quito por presentar un golpe en la cabeza y una herida de arma blanca en el tórax"¹⁴.

73. De la información aportada por la Defensoría del Pueblo se desprende que la suspensión del derecho en cuestión, así como el ejercicio de las actividades de rehabilitación social que forman parte del plan de vida de las personas privadas de libertad se cumplen en la mayoría de los centros en el marco de los límites señalados por el Decreto. No obstante, la Defensoría informó también que en el centro de privación de libertad de la provincia de Cotopaxi además estarían suspendidas las actividades educativas¹⁵, incumpliendo los límites fijados por el propio Decreto de renovación. También según la información aportada por la Defensoría:

En el CDP de la ciudad de Loja a partir del estado de excepción existe restricción para salir al patio, se les permite sólo una hora al día para realizar su actividad deportiva, y además no cuentan con actividades educativas ni laborales. En el CDP de Orellana las actividades de rehabilitación social individual o grupal no existen¹⁶,

74. Considerando que durante el estado de excepción se han producido situaciones de extrema violencia y agresividad en los centros de privación de libertad, que incluso derivaron en la muerte de doce personas privadas de libertad así como en aproximadamente cuarenta servidores policiales heridos, a lo que se suman la muerte de dos personas privadas de libertad y heridas a un policía en los primeros días de la renovación¹⁷, y que estos hechos de extrema violencia han ocurrido particularmente en el marco de amotinamientos, existen parámetros razonables para suponer que mantener la suspensión del ejercicio de los derechos a la libertad de asociación y reunión en los centros de sistema de rehabilitación social y zonas aledañas permitirá satisfacer el objetivo de evitar amotinamientos y prevenir hechos de violencia.

75. En este marco, este organismo reitera que cualquier límite o suspensión al ejercicio de las libertades de reunión y asociación debe ser estrictamente necesario y proporcional para cumplir con los objetivos de la renovación del estado de excepción. Para cumplir con el parámetro de necesidad, la medida no sólo debe ser útil o razonable, sino que no debe existir

14 Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI).

Boletín No. 10 SNAI-UCS de 22 de julio de 2019.

15 Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensorial No. 1701 -170104-19- 000991 de 18 de junio de 2019, remitido a la Corte Constitucional el 02 de julio de 2019, en el marco de la fase de seguimiento del Dictamen 1-19-EE/19, p. 7.

16 Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensorial No. 1701-170104-19- 000991 de 16 de julio de 2019, remitido a la Corte Constitucional el 17 de julio de 2019, en el marco de la fase de seguimiento del Dictamen 1-19-EE/19, párr. 22.

17 Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes infractores (SNAI).

Boletín No. 10 SNAI-UCS de 22 de julio de 2019.

otra alternativa que permita conseguir la finalidad de la renovación del estado de excepción que no sea la restricción o suspensión de los derechos o libertades. De ahí que en la ejecución de estas medidas, las autoridades deben evaluar en cada caso particular si existen alternativas menos lesivas al ejercicio de las libertades de reunión y asociación que sean conducentes a la finalidad de retomar el control de los centros de rehabilitación social y retornar gradualmente al régimen ordinario.

76. Para cumplir con el parámetro de proporcionalidad, los beneficios o fines que se consigan a través de la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos deben exceder el impacto que esta medida conlleva en el ejercicio de tales derechos, y la medida no puede implicar una anulación del derecho, respetando sus contenidos esenciales. De ahí que la medida debe limitarse a impedir la conformación de aglomeraciones, mas no puede comportar la negación total del derecho ni afectar aquellas actividades de rehabilitación social que formen parte del plan de vida de las personas privadas de libertad, como la Defensoría del Pueblo sugiere que podría estar ocurriendo.

Sobre la movilización de la Fuerza Pública

77. Respecto a la movilización de las Fuerzas Armadas, el artículo 2 del Decreto dispone que ésta es:

... complementaria a las acciones de la Policía Nacional (...) y que su participación específica en el control de armas se realizará en el primer filtro del ingreso a los centros (...) en el perímetro externo en coordinación con la Policía Nacional, en las vías y en las zonas de influencia de estos.

78. Por otra parte, en cuanto a la movilización de la Policía Nacional, el artículo 2 del Decreto sujeto a análisis determina que:

... la misma tendrá por objeto reforzar el control interno y perimetral de los centros de privación de libertad, para garantizar la vida y la convivencia pacífica de las personas privadas de libertad y la intervención emergente ante incidentes flagrantes que vulneren derechos de todas las personas que interactúan en los centros de privación de libertad.

79. Esta Corte Constitucional en su Dictamen 1-19-EE/19 señaló que la movilización de las Fuerzas Armadas constituye un mecanismo idóneo que permitiría evitar el ingreso de objetos prohibidos al interior de los centros, considerando que el personal de los centros penitenciarios se ha visto desbordado por el ingreso de todo tipo de armas y objetos peligrosos. No obstante, la Corte advirtió sobre el extremo cuidado que se debe observar al utilizar las mismas como elemento de control de situaciones excepcionales.

80. Respecto a la Policía Nacional, esta Corte consideró en su Dictamen 1-19-EE/19 que su intervención era idónea y necesaria, considerando su capacitación y el desborde del personal de vigilancia de los centros de privación de libertad; y también proporcional en sentido que su actuación al interior de los centros se limitaría a contrarrestar incidentes flagrantes.

81. En relación con la movilización de la Fuerza Pública, en el Decreto de renovación se da cuenta de que cuarenta servidores policiales han sido heridos "por reacción violenta ante

actividades de requisas al interior de centro de rehabilitación social" (sic). Asimismo, el Decreto bajo examen evidencia que doce personas privadas de libertad han muerto durante la vigencia del estado de excepción, a lo que se suman dos personas privadas de libertad muertas y un policía herido en los primeros días de la renovación¹⁸, lo que permite inferir que la medida de movilización de las Fuerzas Armadas no estaría cumpliendo a cabalidad con el fin perseguido.

82. De la información remitida por la Defensoría del Pueblo se desprende que la movilización de la Fuerza Pública y los operativos de control implementados con el objeto de realizar requisas o incautaciones en los centros de rehabilitación social habrían incurrido, en ocasiones, en procedimientos abusivos, destrucción de objetos personales de las personas privadas de libertad y posibles tratos humillantes al momento de revisar a las internas mujeres. La información aportada por la Defensoría del Pueblo relata que:

... El procedimiento consiste en sacar a los PPL al patio y los agentes policiales proceden a revisar cada celda a detalle, estas requisas se realizan en la noche, lo incautado queda en cadena de custodia de la Policía Nacional.

Los PPL indican que el procedimiento es abusivo debido a que se destruyen todas las cosas que ellos tienen. La queja de los internos es que en cada requisas que se realiza, los bienes fungibles han sido destruidos por la Policía, les dañan los trabajos que efectúan en los talleres, la ropa, los colchones, etc.

Las PPL mujeres del Centro de Rehabilitación Femenino de Pastaza, indican que se ha dado un trato humillante en las requisas debido a que les desnudan y a algunas mujeres les dicen que se "ubiquen en cuatro "para revisarlas en sus partes íntimas¹⁹.

83. 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.

84. Las inspecciones, requisas o registros practicados con ocasión del estado de excepción, al igual que los practicados durante el régimen ordinario, deben realizarse con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad y de quienes las visiten. Además, las inspecciones, requisas o registros corporales deben obedecer a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. En particular, los registros corporales a las personas privadas de libertad y a los visitantes de los centros de privación de libertad deben practicarse "en condiciones sanitarias adecuadas, por personal calificado del mismo sexo, y deberán

¹⁸ Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI). Boletín No. 10 SNAI-UCS de 22 de julio de 2019.

¹⁹ Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensorial No. 1701-170104-19-000991 de 18 de junio de 2019, remitido a la Corte Constitucional el 02 de julio de 2019, en el marco de la fase de seguimiento del Dictamen 1-19-EE/19, p. 8.

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" ²⁰. Cabe enfatizar que ni el estado de excepción ni mucho menos el régimen ordinario, habilitan a los miembros de la Fuerza Pública a realizar registros intrusivos vaginales y anales. De igual manera, la destrucción de objetos inofensivos y cuya tenencia es permitida al interior de un centro de privación de libertad, no está justificada bajo el régimen ordinario ni bajo el estado de excepción.

85. Es preciso recordar que tanto el entrenamiento como el equipamiento del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, de la Policía Nacional, y de las Fuerzas Armadas, son radicalmente distintos de conformidad con los fines y competencias que la Constitución y la ley les otorgan a cada uno de estos cuerpos de seguridad. De ahí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, reiteró que: "Los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales"²¹

86. En consecuencia, la movilización de la Fuerza Pública con ocasión del estado de excepción está justificada, siempre que se limite al estricto cumplimiento de los fines de la renovación del estado de excepción y de las facultades específicas que en virtud de los principios de proporcionalidad y necesidad se asignan a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas en el artículo 2 del Decreto 823. En particular, su actuación debe guardar concordancia con el artículo 158 de la Constitución que establece que "Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los, derechos, libertades y garantías de los ciudadanos" y se encuentran enmarcadas en los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Sobre las requisiciones

87. En cuanto a las requisiciones, el artículo 6 del Decreto de renovación establece que éstas se harán "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". Además, se dispone que 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".

88. El Decreto bajo examen señala que durante el estado de excepción decretado no se realizó ninguna requisición por no considerarse necesaria. Por su parte, el Informe de la Defensoría del Pueblo en el apartado relativo a requisiciones se limita a narrar situaciones relacionadas

²⁰ CIDH. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Principio XXI.

²¹ Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 51.

con requisas ²² que ya se analizaron en la sección relativa a la movilización de la Fuerza Pública.

89. La Corte Constitucional considera que durante la renovación del estado de excepción, como parte de las medidas para lograr una transición hacia un régimen ordinario, puede resultar necesario realizar requisiciones para garantizar servicios que aseguren el efectivo ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad. Tales restricciones al derecho a la propiedad deben realizarse bajo estricto cumplimiento del parámetro de extrema necesidad, en circunstancias en que no exista otra alternativa menos lesiva que permita cumplir con los fines de la renovación, y observando las formalidades y requisitos dispuestos en la Constitución y la ley para el efecto, conforme se detalla en el artículo 6 del Decreto,

Consideraciones finales sobre las medidas adoptadas en virtud de la renovación del estado de excepción en el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, para atender las necesidades emergentes de dicho sistema

90. Por las consideraciones expuestas, esta Corte Constitucional estima que la intensidad de las medidas adoptadas durante el estado de excepción en el sistema de rehabilitación social, justifica la renovación de la declaratoria de estado de excepción en el sistema de rehabilitación social. Es indispensable un período de renovación que permita replegar gradualmente el contingente de seguridad establecido en los centros de privación de libertad así como disminuir gradualmente las medidas que se adoptaron durante el estado de excepción, incluida la suspensión y limitación de derechos,

91. Así, la renovación es necesaria para propiciar un período que permita transitar de manera ordenada al estado ordinario del sistema de rehabilitación social, y es proporcional en la medida que procura garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas privadas de libertad, superando la situación de grave conmoción interna que rige en el sistema de rehabilitación social. Las medidas que se adopten en el marco de la renovación de este estado de excepción se justifican únicamente con la finalidad de que las autoridades competentes retomen el control de los centros de rehabilitación social a nivel nacional y retornen progresivamente al régimen constitucional ordinario.

92. Es necesario enfatizar que el estado de excepción autoriza la adopción de medidas extraordinarias conducentes a la normalización de una situación anómala de extrema gravedad. Por tanto, la ejecución del estado de excepción implica para el Estado la obligación de obtener resultados concretos en el marco de la vigencia del estado de excepción, que permitan evidenciar un retorno progresivo al régimen constitucional ordinario. Si bien la persistencia de los hechos que motivaron la declaratoria inicial del estado de excepción así como la imposibilidad de superarlos mediante un régimen constitucional ordinario forman parte de la justificación de la renovación del estado de excepción, ello no implica que se extingan las obligaciones y responsabilidades estatales durante el mismo,

²² Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensorial No. 1701-170104-19-000991 de 18 de junio de 2019, remitido a la Corte Constitucional el 02 de julio de 2019, en el marco de la fase de seguimiento del Dictamen 1-19-EE/19.

93. De hecho, a lo largo del presente dictamen, se hecho referencia a información que, de ser cierta, sugiere que no se estaría dando estricto cumplimiento a los límites materiales establecidos por esta Corte en virtud del Dictamen 1-19-EE/19. De ahí que esta Corte se ve en la obligación de reafirmar que según el último inciso del artículo 166 de la Constitución: "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".
94. Adicionalmente, esta Corte estima que los hechos que motivaron la declaratoria así como la actual renovación del estado de excepción revelan la existencia de serias deficiencias estructurales que atentan contra derechos humanos inderogables e impiden la rehabilitación integral de las personas privadas de libertad. Vale recordar que la declaratoria del estado de excepción en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, según los Decretos Ejecutivos No. 741 y 754, se motivó en la gravedad de la situación de hacinamiento, la alimentación, el desgaste de los sistemas hídricos, las graves condiciones de salud, la situación de violencia, la corrupción en los controles de ingreso a los centros de privación de libertad, así como en necesidades emergentes en el ámbito educativo, laboral, productivo, cultural y recreativo de la población privada de libertad.
95. 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.
96. 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 capacidad²³. 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 libertad²⁴.
97. Al hacinamiento se suman las deficientes condiciones de infraestructura, y la calidad y accesibilidad a servicios de alimentación, salud, agua, entre otros, que exigen respuestas efectivas más allá de la declaratoria de estado de excepción. Es oportuno recordar que, de

²³ La Defensoría del Pueblo en su Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensorial No. 1701-170104-19-000991 de 18 de junio de 2019, remitió información respecto a la capacidad de los centros de privación de libertad en la cual consta que Sucumbíos tiene capacidad para 650 y actualmente se encuentran 2112 personas privadas de libertad; Pastaza tiene capacidad para 59 y se encuentran 92; Loja tiene capacidad para 400 y se encuentran 1025, Bolívar tiene capacidad para 140 y se encuentran 219; y Azogues tiene capacidad para 208 y se encuentran 150.

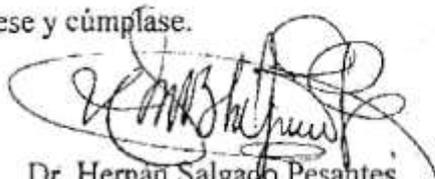
²⁴ Corte Constitucional. Dictamen 1-19-EE/19 de 30 de mayo de 2019, párrs. 53 y 54.

conformidad con el artículo 7 del Decreto de renovación, "el Ministerio de Economía y Finanzas situará los recursos suficientes para atender la situación de excepción", obligación que no se limita a los recursos necesarios para la adopción de las medidas dispuestas en el estado de excepción, sino que necesariamente debe abarcar los recursos necesarios para enfrentar las causas estructurales que motivan el estado de excepción y su renovación.

IV. Dictamen

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

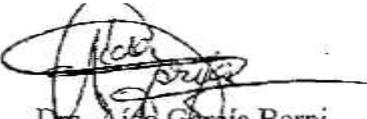
1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 823. La implementación de las medidas extraordinarias autorizadas en virtud de este dictamen deberá abarcar de manera integral las causas que motivaron el estado de excepción. La suspensión de los derechos autorizada por este dictamen debe ser necesaria, proporcional, y conducente a los fines de retornar al estado ordinario del sistema de rehabilitación social de modo gradual, como objetivo de la renovación del estado de excepción.
2. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias Constitucionales y legales, continúe con el seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción y, si verifica que se han producido violaciones a derechos constitucionales, considere activar los mecanismos y acciones necesarios.
3. Disponer que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores y el Ministerio del Interior otorguen las facilidades necesarias para que la Defensoría del Pueblo pueda verificar el cumplimiento de las medidas en todos los centros de privación de libertad.
4. Recordar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución 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".
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

RAZÓN: Siento por tal que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los señores Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de los

Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet, en Sesión ordinaria del martes 23 de julio de 2019.- Lo certifico.


Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL



48 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Caso Nro. 0004-19-EE


SECRETARIA GENERAL

es 24
el

Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 49

Dictamen No. 5-19-CP/19
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 01 de agosto de 2019

CASO No. 5-19-CP

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

Dictamen

TEMA: El presente dictamen analiza la constitucionalidad de considerandos y cuestionario de tres preguntas para consulta popular, formulado en la presente causa, por la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Kicwas - Chonos-Cholos-Montubios y Afros del Litoral COPIG. Dichas preguntas hacen referencia al Consejo de Participación ciudadana y Control Social, a la justicia

indígena y al matrimonio entre parejas del mismo sexo.

I. Antecedentes

1. El 22 de julio de 2019, Manuel de Jesús Peñafiel Falconí en calidad de presidente de la Fundación por el Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Kicwas - Chonos-Cholos-Montubios y Afros del Litoral COPIG ingresó a la Corte Constitucional un pedido de dictamen previo de consulta popular.

2. En virtud del sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo del 25 de julio de 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República; los artículos 194 numeral 3 y 195 inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, avocó conocimiento de la causa N°. 5-19-CP mediante providencia de fecha 26 de julio del 2019, dando inicio de esta manera al control constitucional de consultas populares previsto en el artículo 127 y sección tercera (en lo que fuere aplicable a consultas populares) del capítulo IV, título III de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II. Legitimación activa

3. Con relación a la legitimación activa, cabe mencionar que en el dictamen N° 1-19-CP/19 de fecha 16 de abril del 2019, este Organismo cambió el precedente jurisprudencial contenido en el dictamen N°. 001-13-DCP-CC de 25 de septiembre de 2013, determinando que: "7.7. Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma sin requerir el respaldo de la recolección de firma. 1.2 En caso de que las preguntas estén enmarcadas en el texto constitucional, la Corte notificará su dictamen al Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá facilitar los formularios para la recolección de firmas y constatar el requisito de respaldo electoral, afín de que continúe el trámite de acuerdo a la Constitución y la Ley".

4. En esta etapa previa a la recolección de firmas, cabe remitirnos a las reglas comunes de control abstracto de constitucionalidad, por lo cual el compareciente goza de legitimación
50 – Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

activa de acuerdo al artículo 77 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Competencia

5. El artículo 438 número 2 del texto constitucional otorga a la Corte Constitucional la competencia para emitir dictamen, con carácter previo y vinculante, para convocatorias a consultas populares.

6. Por tal razón, la Corte Constitucional cumple con emitir oportunamente el dictamen previo y vinculante dentro de la presente causa N°, 0005-19-CP, en sujeción a lo dispuesto a la Constitución y en la ley,

IV. Texto de las preguntas

7. El peticionario formula las siguientes preguntas, que se citan textualmente:

Pregunta No. 1: "i. Está usted de Acuerdo, con Enmendar la Constitución para que Consejo de Participación y Control Social, dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que sea la asamblea nacional elija las ternas de las autoridades que el consejo de participación ciudadana y control social tenía entre sus atribuciones constitucionales, dentro de sus Junciones tenga

la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, siendo el caso, anticipar la terminación de su periodo?" (Sic).

Pregunta No. 2: El peticionario la fórmula de dos maneras:

"Está usted de acuerdo que la asamblea general por medio de una elección electoral, integre al consejo de la judicatura la ley indígena como ley alternativa ya que la ley ordinaria no resuelve demandas que la ley indígena puede resolver como ley vasados a los artículos 10, 11 numeral 1-2-3-4 el artículo 56-57-58-60 artículo 171, 425 de la constitución de la república del ecuador también los artículos 344-345-346 de la función judicial y el artículo 30 de participación ciudadana.?" (Sic)

"2. ¿Está usted de acuerdo que la asamblea general por medio de una elección electoral, integre al consejo de la judicatura la ley indígena como ley alternativa ya que la ley ordinaria no resuelve demandas que la ley indígena puede resolver como ley basados a los artículos 10, 11 numeral 1-2-3-4 el artículo 56-57-58-60 artículo 171, 425 de la constitución de la república del ecuador también los artículos 344-345-346 de la junción judicial y el artículo 30 de participación ciudadana, ?" (Sic)

Pregunta No. 3. El peticionario la fórmula de dos maneras:

"Esta (sic) usted de acuerdo en el matrimonio igualitario basando a lo que dice el siguiente artículo y lo que significa el matrimonio igualitario también basado a la ley de Dios " (Sic) ¿Está usted de acuerdo que la corte constitucional del ecuador haya constituido el matrimonio igualitario sabiendo que afectará en los niños, en caso de abominación como lo dice la biblia y en contra de los principios, está de acuerdo en revocar lo que estableció la corte constitucional del Ecuador mediante sentencia 10-18-CN emitida el 12 de junio de 2019? ". (Sic)

Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 51

V. Alcance del control constitucional

8. El artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 127 ibidem, establece el alcance del control constitucional aplicable al presente caso, de la siguiente manera: "La Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo: En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos:

1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria;
2. La competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución; y
3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad".

9. Además, el artículo 104 del mismo cuerpo legal menciona los requisitos que deben cumplir los considerandos introductorios y el artículo 105 ibidem los parámetros de control para las preguntas o el cuestionario.

5.1 Control constitucional de los considerandos y del cuestionario

10. Esta Corte Constitucional pasa a continuación a efectuar el control de constitucionalidad de los considerandos y de las preguntas de la solicitud de consulta popular propuesta, así como también en función del artículo 85 inciso primero del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional que determina: " efectuará el control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional".

11. Como se desprende de la parte dispositiva del dictamen No. 2-19-CP/19, procede en primer lugar la realización de un control formal sobre los considerandos y las preguntas formuladas; y una vez superado este, un control material de constitucionalidad sobre las temáticas que se pretenden someter a consulta popular.

5.2 Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

12. Conforme el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el control de constitucionalidad que se efectúa sobre los considerandos implica que aquellos: (i) no induzcan a la respuesta al elector, (ii) que exista concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (iii) el empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, además de resultar sencillo y comprensible para el elector; (iv) la relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, (v) finalmente, que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.

13. De la revisión del documento presentado por los solicitantes se constata que no existen considerandos que permitan contextualizar las tres preguntas formuladas con los requisitos establecidos por ley orgánica de la materia. El compareciente se ha limitado a reproducir textos de varias disposiciones legales e incluso pasajes bíblicos sin que tales textos puedan considerarse párrafos o considerandos introductorios.

52 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

14. Por tal consideración, al no acompañar los considerandos a las preguntas cuyo control se pretende verificar, para esta Corte Constitucional es jurídicamente imposible efectuar el control que dispone el artículo 104 de la LOGJCC y queda claro que se ha incumplido con la exigencia de dicha norma que plantea en definitiva la necesidad de considerandos para que, entre otras cosas, quede clara la finalidad y contexto de las preguntas sometidas a elección popular,

5.3 Control constitucional de las preguntas

15. Pese a que es evidente que la falta de considerandos es razón suficiente para denegar la propuesta de consulta popular, este organismo pasa a realizar el control del cuestionario presentado por el compareciente. Sin perjuicio de otras verificaciones que competen a esta Corte, es necesario mencionar que el artículo 105 de la LOGJCC establece los siguientes parámetros:

Art. 105.- Control constitucional del cuestionario.' Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:

1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;
2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;
3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,
4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. (...)

Control constitucional de la pregunta No. 1

16. El peticionario ha presentado su requerimiento con expresa invocación de los artículos 104 y 438 de la Constitución, mismos que regulan las consultas populares. No obstante, el tenor literal de la pregunta No. 1 hace referencia a enmendar la Constitución de la República, concretamente en lo relacionado a las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

17. Ello demuestra la incorrección de vía hecha por el proponente, dado que la modificación del

texto constitucional solo puede realizarse por medio de los mecanismos regulados en los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución,

18. Ambas vías - la petición de consulta popular y la de modificación constitucional - no pueden considerarse equiparables; dado que ante un pedido de modificación constitucional, la actuación de la Corte Constitucional se efectúa de manera distinta en tres momentos concretos: la determinación del procedimiento o mecanismo de modificación, el control de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, cuando este forme parte del procedimiento, y el control posterior de la modificación constitucional ya aprobada; como se detalla en el dictamen No. 4-18-RC/19.
Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 53

19. Por lo expuesto, queda claro entonces que la pregunta efectuada pretende una modificación constitucional, existiendo una incorrección en la vía planteada para tal finalidad; verificación trascendental que impide a esta Corte analizar los requisitos constantes en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En consecuencia, la pregunta No. 1 es rechazada in limine.

Control constitucional de la pregunta No. 2

20. En primer lugar, cabe mencionar que la pregunta No. 2 se encuentra formulada dos veces en la propuesta de consulta popular.

21. Del texto de la primera formulación, se observa que hace referencia a: 1. al reconocimiento de la "Corte Nacional de Justicia Indígena" por parte de la Corte Nacional de Justicia; 2. "Integrar" la "ley indígena" como "ley alternativa" a la ley ordinaria; 3. Que la "Corte Nacional de Justicia indígena" sea tomada como una "ley alternativa" ya que la Corte Nacional de Justicia no conoce la "ley cultural" y la "ley indígena". Como sustento a la pregunta, el compareciente hace referencia a los artículos 1, 2, 3, 4, 56, 57, 58, 60, 171, 425 de la Constitución y 344, 345 y 346 de la "función judicial y artículo 30 de "participación ciudadana".

22. La segunda formulación de la pregunta se refiere a los siguientes temas: 1. Que la "Asamblea General" por medio de una "elección electoral" integre el Consejo de la Judicatura 2. Que la ley indígena sea una "ley alternativa" ya que la ley ordinaria no resuelve demandas que la ley indígena puede resolver como ley "basados en los artículos 10. II, 56, 57, 58, 60, 171, 425 de la Constitución, artículos de la Constitución y 344, 345 y 346 de la función judicial y artículo 30 de participación ciudadana".

23. Ambas preguntas carecen de claridad al establecer los temas sobre los cuales pretende consultarse a la ciudadanía, ya que contienen varias formulaciones oscuras tanto en lo sintáctico como en lo semántico. Ejemplo de ello, es la expresión "ley alternativa", concepto cuyo significado no se desprende de la pregunta ni de su contexto.

24. Se evidencian otras frases oscuras como "reconocimiento de la Corte Nacional Indígena en la Corte Nacional de Justicia Ordinaria", "la Corte Nacional de Justicia indígena sea tomada como una ley alternativa", e incluso redundancias tales como "elección electoral". Además, se menciona también a una "Asamblea General" sin indicar a qué organismo o institución se refiere.

25. La acusada falta de claridad en las dos formulaciones de la pregunta No. 2 trae como consecuencia que ninguna de ellas se encuentre acorde a los parámetros de los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la ley orgánica de la materia, dado que ambas contienen formulaciones de varias cuestiones cuya interrelación o interdependencia es imposible de determinar en razón de su oscura redacción. Como consecuencia inmediata, no existe forma de verificar la posibilidad de aceptación o negación individual de dichos temas,

26. En vista que la pregunta no contiene una propuesta normativa en concreto, no se analizan los numerales 3 y 4 del artículo 105 LOGJCC que refieren al control constitucional de propuestas normativas.

54 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

27. En conclusión, las dos formulaciones de la pregunta No. 2 incumplen los parámetros 1 y 2 del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Control constitucional de la pregunta No. 3

28. De similar modo que en la pregunta anterior, la pregunta No. 3 de la propuesta también contiene dos formulaciones. La primera formulación busca consultar a i a ciudadanía si se está de acuerdo con el matrimonio igualitario, basado en el artículo 81 del Código Civil (cuya cita corresponde a la redacción previa a la sentencia No. 10-18-CN) y en la "ley de Dios". La segunda formulación, se refiere a lo siguiente: 1. Si se está de acuerdo que la Corte Constitucional haya constituido el matrimonio igualitario "sabiendo que afectará en los niños", "en casos de abominación como lo dice biblia y en contra de principios"; 2. Si se está de acuerdo en revocar lo que estableció la Corte Constitucional mediante sentencia 10-18-CN emitida el 12 de junio de 2019.

29. Este organismo advierte que las formulaciones carecen de una redacción y lenguaje claro. Se observan en ellas expresiones como "abominación", "afectación" o "en contra de principios", con evidente ambigüedad ya que no permiten establecer el sentido de las afectaciones o abominaciones, ni a cuáles principios hace referencia.

30. Las frases señaladas en los párrafos precedentes, entre ellas menciones a "la ley de Dios" o "lo que dice la biblia", reflejan además el uso de un lenguaje con carga valorativa y emotiva, cualidades que pese a estar prohibidas para los considerandos, de acuerdo al artículo 104.3 de la ley de la materia, también deben proibirse a la redacción del cuestionario, a fin de garantizar la plena libertad de] elector exigida en el artículo 103.3 ibidem.

31. La acusada oscuridad de ambas formulaciones trae de suyo la imposibilidad de verificar los parámetros exigidos en los números 1 y 2 del artículo 105 de la ley orgánica de la materia, en razón de que la falta de claridad en los planteamientos no permiten establecer si se refiere a una única cuestión o varias - interconectadas o no - y si existe la posibilidad de aceptaciones individuales o en bloque.

32. En vista que la pregunta no contiene una propuesta normativa en concreto, no se analizan los numerales 3 y 4 del art. 105 LOGJCC que refieren al control constitucional de propuestas normativas.

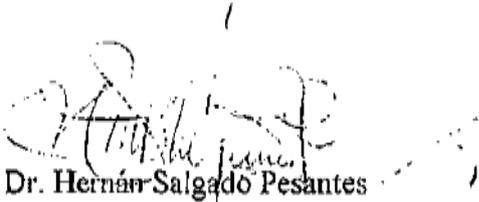
33. Como conclusión, esta pregunta no se adecúa a los parámetros 1 y 2 de los artículos 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

VI. Decisión

34. En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve:

1. NEGAR Y ARCHIVAR el pedido de dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular efectuado por Manuel de Jesús Peñafiel Falconí, en calidad de presidente de la Fundación por el Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Kicwas — Chonos-Cholos-Montubios y Afros del Litoral COPIG.

2. Notifíquese y archívese.


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 señores Jueces Constitucionales 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, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión extraordinaria del jueves 01 de agosto de 2019.- Lo certifico.

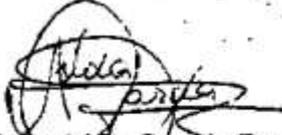

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL



56 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Caso Nro. 0005-19-CP

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


Dra. Aída García Berni
SECRETARÍA GENERAL

AGB/MED



Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 57

Dictamen No. 6-19-CP/19

Juez constitucional ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 01 de agosto de 2019

CASO No. 6-19-CP

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

Dictamen

Tema: El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular formulada por los señores Telmo Arturo Andrade Páez, Néstor Patricio Arrieta García, Francisco Antonio Cañizares Proaño y otros. La temática de las preguntas incluye aspectos como modificaciones puntuales de la Constitución; la inclusión de la cadena perpetua, la pena de muerte o castigos corporales como sanciones de ciertos delitos; medidas que consideran ayudarían en la lucha contra la corrupción, entre otras.

I. Antecedentes

1. El 22 de julio de 2019, Telmo Arturo Andrade Páez, Néstor Patricio Arrieta García, Francisco Antonio Cañizares Proaño, Rosario Beatriz Rivadeneira Játiva, José Isaac Curay Gómez, Luis Gonzalo Cargua, Mercedes Isabel Curay Gómez y otros, presentaron ante la Corte Constitucional una propuesta de consulta popular, con el propósito de que se emita el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad.
2. En la sesión extraordinaria del Pleno del Organismo, llevada a cabo el 25 de julio de

2019, se realizó el sorteo de la presente causa y correspondió su sustanciación al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el mismo día, con lo cual inició el control previo de constitucionalidad previsto en el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II. Legitimación activa

3. La Constitución de la República, en su artículo 104, consagra la consulta popular y regula quiénes tienen iniciativa para solicitar su convocatoria. En este contexto, según dicho precepto constitucional, los ciudadanos, con un respaldo determinado, están habilitados para promover este tipo de mecanismos de participación directa.

4. Al respecto, en el dictamen No. 1-19-CP/19, la Corte Constitucional determinó que:

"1.1. Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas
58 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas." (Énfasis agregado)

5. Por estas razones, de la revisión de la solicitud objeto de análisis, se verifica que los ciudadanos comparecientes cumplen con la legitimación activa para proponer el petitorio de dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular.

III. Contenido de la propuesta

6. La propuesta de consulta popular está compuesta por 21 preguntas y sus respectivas frases o considerandos introductorios, de acuerdo a la siguiente tabla:

Frasas introductorias	Consulta
El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como el Tribunal Contencioso Electoral, son instituciones que deforman la organización del Estado.	Pregunta 1 ¿Está usted de acuerdo que, se suprima el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y el Tribunal Contencioso Electoral que no tienen ningún sentido social?
La proliferación de partidos y movimientos políticos se ha convertido en una forma de vida, de corrupción y sin responsabilidad.	Pregunta 2 ¿Está usted de acuerdo que, se reduzcan los partidos políticos a dos?
Los aspirantes a un cargo de elección popular deben ser profesionales para que en el ejercicio del poder cumplan los preceptos que les asigna la Constitución,	Pregunta 3 ¿Está usted de acuerdo que el Consejo Nacional Electoral ponga requisitos de conocimiento y preparación para los cargos de elección popular en base de los deberes y obligaciones que establece la Constitución como Ley Orgánica del Estado?
Los mandatarios elegidos por el pueblo y las autoridades que dirigen las organizaciones públicas, el día posesión juran cumplir la Constitución que es la norma que establece	Pregunta 4 ¿Está usted de acuerdo que, los nuevos mandatarios y de la más autoridades que no cumplan los preceptos que les asigna la

deberes y obligaciones. Por realizar ese trabajo el pueblo les paga un sueldo.	Constitución y cobren un sueldo sin devengar. El nuevo Contralor disponga la devolución del sueldo por concepto de cobros indebidos?
Los mandatarios y autoridades cumplen una función de servicio a la comunidad.	Pregunta 5 ¿Está usted de acuerdo que, ningún mandatario ni servidor público utilicen los vehículos del Estado para servicios personales?
Es necesario cortar los abusos de poder.	Pregunta 6 ¿Está usted de acuerdo que, se elimine las pensiones vitalicias de los expresidentes y elimine las

Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 – 59

	exvicepresidentes de la República?
El pueblo tiene que ayudar a solucionar el tráfico de drogas.	Pregunta 7 ¿Está usted de acuerdo que, se ponga cadena perpetua por tráfico de drogas?
El pueblo tiene que proteger y solucionar la violación a los niños.	Pregunta 8 ¿Está usted de acuerdo que, por violación a los niños y niñas menores de 10 años de edad, se sancione al violador con cadena perpetua?
El pueblo tiene que poner sanciones ejemplares al robo de sus bienes y valores.	Pregunta 9 ¿Está usted de acuerdo que, por cada robo al culpable se le sancione con la amputación de un dedo, además de las sanciones legales?
En todo Estado existe sanción por traición a la patria.	Pregunta 10 ¿Está usted de acuerdo que, la sanción por traición a la patria sea la pena de muerte?
El pueblo tiene el derecho de establecer sanciones drásticas contra la corrupción.	Pregunta 11 ¿Está usted de acuerdo que, la Sanción por actos de corrupción en la gestión administrativa cumplida por los mandatarios, autoridades y servidores públicos del pasado presente y futuro, o por enriquecimiento ilícito sea la pena de muerte. Si el culpable devuelve el dinero y los bienes, la sanción sea de 10 años de cárcel sin rebaja de tiempo?
El cargo de servidor público es para servir a la comunidad.	Pregunta 12 ¿Está usted de acuerdo que, el Presidente de la República gane \$. 5.000 dólares mensuales, y el vicepresidente, los asambleístas, ministros de Estado y más autoridades del poder público ganen \$. 4.000 dólares mensuales y los beneficios de ley, y se eliminen las bonificaciones y más beneficios especiales; también se elimine estos beneficios a los demás servidores públicos en el caso que los hubiera?

En el Ecuador, los presidentes de la república no implantaron la organización descentralizada que contiene la Constitución, origen de inequidad, pobreza y la falta de empleo.	Pregunta 13 ¿Está usted de acuerdo que, el Presidente de la República implante la organización descentralizada que contiene la Constitución con la que se estructura el Estado y se soluciona la inequidad, la pobreza y se genera empleo, también las autoridades de las diferentes instituciones del Estado, implanten los preceptos que les asigna la Constitución como Ley Orgánica del Estado que son mandatarios?
Es urgente formar ciudadanos con	Pregunta 14

60 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

conocimiento de la Constitución y en ejercicio de los derechos de participación y los deberes.	¿Está usted de acuerdo que, en todos los niveles de educación se enseñe la Constitución, los derechos de participación y los deberes que tienen los ciudadanos?
La Asamblea Nacional integrada por asambleístas elegidos sin requisitos de conocimiento ni preparación, carece de capacidad para legislar y fiscalizar la gestión del gobierno.	Pregunta 15 ¿Está usted de acuerdo que, la Asamblea Nacional cambie de denominación a Congreso Nacional y se integre por dos Cámaras: una de Diputados conformada por dos representantes por cada provincia y uno del exterior, cuyo número no sea superior a 49, y otra de Senadores conformada por los representantes de las cámaras de la producción, de comercio y de los colegios de profesionales cuyo número no supere los gestión del gobierno?
La Constitución es Ley Orgánica del Estado de cumplimiento obligatorio de los mandatarios que el día de la posesión, juran cumplir, y en el ejercicio del cargo no cumplen.	Pregunta 16 ¿Está usted de acuerdo que, por incumplimiento de los preceptos que les asigna la Constitución para cada cargo de elección popular que son mandatarios, por no rendir cuentas de la gestión cumplida por los nuevos mandatarios en base de los registros contables, o por actos de corrupción, el pueblo en cualquier tiempo les revoque el mandato en la misma forma democrática y constitucional que cuando les eligió y, establezca responsabilidades por el daño que le causen al pueblo?
Ante la corrupción fuera de control, el pueblo tiene que organizarse para juzgar los actos de corrupción y precautelar los bienes, valores y recursos.	Pregunta 17 ¿Está usted de acuerdo que, en cada capital de provincia se conforme un Comité de Selección integrado por los representantes de los colegios de profesionales, las cámaras, las organizaciones sociales y las universidades, con el fin de nominar a dos juristas y tres ciudadanos ilustres, honorables y honrados, que no hayan militado en partido político alguno, para que conformen el Juzgado Social con los mismos derechos del sistema judicial, para que juzguen la gestión cumplida por mandatarios, autoridades y servidores públicos donde esté presente la corrupción del pasado, presente y futuro, como única instancia, y el pueblo recupere los valores, incluidos los bienes y las cuentas que en cualquier parte posea la corrupción?
Es necesaria la participación social para democratizar los cargos de las principales autoridades de las	Pregunta 18 ¿Está usted de acuerdo que, en la capital de la república se conforme un Comité de Selección

<p>organizaciones del Estado, con el fin de que respondan al interés del pueblo.</p>	<p>integrado por representantes de los colegios de profesionales, de las universidades, de las cámaras y organizaciones sociales, para que organicen el concurso de méritos y oposición en base de los preceptos que les asigna la Constitución, con el fin de elaborar las ternas para que el pueblo en las urnas nomine: Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Procurador del Estado, Superintendente de Bancos, Superintendente de Compañías, Superintendente de Telecomunicaciones. Además, diez candidatos para que el pueblo elija cinco titulares que conformen el Consejo Nacional Electoral, los cinco restantes serán suplentes y dieciocho candidatos para que el pueblo elija nueve titulares que conformen la Corte Constitucional, los nueve restantes serán suplentes?</p>
<p>En el mundo comienza a escasear el agua y los alimentos, el Ecuador es un país rico en agua y alimentos, los ecuatorianos en calidad de dueños son los llamados a protegerlos.</p>	<p>Pregunta 19 ¿Está usted de acuerdo que, se controlen las fronteras y se permita el ingreso sólo a turistas e inversionistas con el fin de proteger el agua y los alimentos para los ecuatorianos y las futuras generaciones?</p>
<p>Es necesario modernizar y actualizar las funciones y responsabilidades que tiene la Contrataría.</p>	<p>Pregunta 20 ¿Está usted de acuerdo que, la Contrataría General del Estado cambie el concepto de control "a posteriori" que facilita la corrupción, por el de previo y concurrente, para que el control se realice durante los actos administrativos de los servidores públicos, y fiscalice la gestión de administrar de las autoridades en el cumplimiento de la misión institucional?</p>
<p>Es necesario depurar la Constitución mediante enmiendas y reformas, para que luego conozca el pueblo y apruebe mediante referéndum.</p>	<p>Pregunta 21 ¿Está usted de acuerdo que, en la capital de la República se nombre una comisión conformada por los representantes de los colegios de profesionales, las cámaras, las universidades y las organizaciones sociales para que nominen tres especialistas en gestión de Estado y dos constitucionalistas, que conformarán la Comisión Constitucional con el objeto de que realicen enmiendas y reformas a la Constitución como Ley Orgánica del Estado y, en el plazo de 45 días le informen públicamente al pueblo de su contenido, y apruebe en referéndum?</p>

62 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

IV. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular, de conformidad con el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República.
8. Por su parte, el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina cuál es el alcance de este tipo de control de constitucionalidad, de la siguiente manera:

"Art. 127.- Alcance. - La Corte Constitucional realizará un control automático de

constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título, y estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento." (Énfasis agregado)

9. En este sentido, el control previo de constitucionalidad que rige a las convocatorias a consultas populares, por un lado, asegura la supremacía de la Constitución, pues impide que cuestionamientos contrarios a su texto sean objeto de consulta a la ciudadanía; y, adicionalmente, este control garantiza que el planteamiento de las interrogantes que conforman un pedido de consulta popular no menoscabe la libertad de los electores.
10. Para este propósito, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus artículos 103, 104 y 105, establece los parámetros aplicables al control de la convocatoria, de los considerandos que introducen la pregunta y del cuestionario como tal.
11. Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional examinará el presente petitorio a fin de controlar que su contenido no se oponga al texto constitucional; y, que los considerandos y preguntas propuestas se ajusten a los requerimientos legales previstos para el efecto.

Análisis constitucional

a. Control constitucional de los considerandos que introducen las preguntas
Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 63

12. Los considerandos introductorios son los contenidos que anteceden a la pregunta, a fin de contextualizarla y dotar de información suficiente para la adecuada comprensión de los electores. Por consiguiente, si bien es cierto que la existencia de considerandos es un aspecto indispensable en las propuestas de referéndum, en el caso de plebiscitos estos contenidos también son relevantes y pueden ser presentados a manera de textos o frases introductorias.
13. El artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹ enumera los requisitos que deben cumplir los considerandos que introducen las preguntas de una consulta popular.
14. De la lectura de estas exigencias, se desprende que los considerandos o frases introductorias deberán guardar concordancia y relación directa de causalidad con la pregunta y su contenido; tendrán que redactarse en un lenguaje neutro, esto es, sin cargas emotivas; y, finalmente, no podrán inducir las respuestas ni tampoco proporcionar información superflua. En otras palabras, los considerandos introductorios deberán cumplir únicamente una función informativa dirigida hacia el elector.
15. En el caso que nos ocupa, la propuesta presentada está compuesta por 21 preguntas, acompañadas con sus respectivos considerandos o frases introductorias. En el párrafo 6 de este dictamen, se transcribió en un cuadro el contenido de los considerandos que anteceden a cada pregunta, por lo que, a continuación, se examinará si cumplen lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

16. De la simple lectura de los considerandos y frases introductorias de las preguntas 1, 2, 6, 9, 11, 13, 15, 16, 17, 18 y 19, se advierte que no cumplen con los numerales 1 y 3 del artículo 104 de la Ley de la materia, pues inducen las respuestas de los electores y

¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: "Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta. Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;
2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;
3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;
4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que, una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,
5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado."

64 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

no emplean un lenguaje valorativamente neutro; por el contrario, usan términos con carga emotiva que buscan direccionar la respuesta del elector.

17. Por ejemplo, en los considerandos de las preguntas 1, 2, 6 y 17, respectivamente, se emplean frases como: "instituciones que deforman la organización del Estado"; "La proliferación de partidos y movimientos políticos se ha convertido en una forma de vida, de corrupción"; "abusos de poder"; y, "Ante la corrupción fuera de control",
18. Este tipo de escritura está replicada en todos los considerandos de las preguntas indicadas anteriormente. En este sentido, se observa que todas estas frases introductorias están redactadas con un lenguaje altamente valorativo que puede incidir indebidamente en la voluntad del electorado, lo cual es contrario a los requisitos anteriormente señalados.
19. Por su parte, los considerandos de las preguntas 3, 4, 5, 7, 8, 10, 12, 14, 20 y 21 de la propuesta, citados también en el párrafo 6 del dictamen, son frases que proporcionan información superflua que en muchos de los casos no guarda relación directa con el contenido de la pregunta, por lo que no cumplen lo previsto en los numerales 4 y 5 del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
20. A manera de ejemplo, la pregunta 10, cuyo considerando afirma que: "En todo Estado existe sanción por traición a la patria.", no guarda una relación directa de causalidad con la pregunta que plantea establecer la pena de muerte como consecuencia de la "traición a la patria". En un sentido similar se encuentran redactados los textos introductorios antes indicados, sin ningún vínculo causal directo con la pregunta que se propone y proporcionando información carente de objetividad.

21. En este contexto, las frases o textos introductorios no cumplen los requisitos legales previstos para el efecto, ya que no otorgan elementos informativos ni permiten contextualizar cada pregunta; por el contrario, son frases redactadas con un lenguaje altamente valorativo que induce al elector y se refieren a aspectos que no tienen relación directa con la pregunta, dotando al planteamiento de información superflua.
22. En razón de lo expuesto, ninguna de las frases que introducen a las preguntas propuestas por los comparecientes cumple con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

b. Control constitucional del cuestionario

23. A pesar que el incumplimiento de los requisitos previstos para los considerandos o textos introductorios, es motivo suficiente para que se dicte la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, en este caso, la Corte
Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 65

Constitucional considera necesario pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las preguntas, como lo ha hecho en casos similares².

24. Como quedó indicado en los párrafos precedentes, el control previo de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional, está dirigido a garantizar: i. La libertad de los electores; y, ii. La constitucionalidad de las disposiciones o medidas que se adoptan a través de la consulta popular.
25. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 105³, establece ciertos requisitos que debe cumplir el cuestionario de una propuesta de consulta popular a efectos de garantizar la libertad de los electores, en particular las cargas de claridad y lealtad señaladas en el artículo 103 numeral 3 de la Ley de la materia.
26. A continuación, se examinarán las preguntas propuestas, para determinar si aseguran la libertad de los electores y si se adecúan a la Constitución.

Pregunta 1

¿Está usted de acuerdo que, se suprima el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y el Tribunal Contencioso Electoral que no tienen ningún sentido social?

27. Como aspecto inicial, cabe resaltar que tanto el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuanto el Tribunal Contencioso Electoral, son organismos que se encuentran establecidos en la Constitución de la República, concretamente en los artículos 207 y 220, respectivamente.
28. En este sentido, tal como está concebida la propuesta, se observa que el planteamiento busca que la ciudadanía se pronuncie si está de acuerdo con la supresión de dos órganos previstos en la Constitución, a través de la consulta popular prevista en el artículo 104 de la Norma Suprema,

² Corte Constitucional. Sentencia 2-19-CP/19.

³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. "Art. 105.- Control constitucional del cuestionario,- Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometida a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:

1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;
2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;
3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,
4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. (...)"

29. Al respecto, la Constitución de la República debe ser leída y aplicada de manera sistemática, pues el sentido de las normas de la Constitución tendrá que ajustarse a la integralidad de su texto.
30. Bajo estas consideraciones, sí bien es cierto que el artículo 104 de la Constitución de la República, en su parte pertinente dispone, que: "La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto,", aquello no significa que esta potestad sea absoluta y, al contrario, encuentra sus límites en el propio texto constitucional, por lo que se requiere una lectura integral y sistemática de la Norma Fundamental para comprender los casos en los cuales la consulta popular prevista en el artículo 104, no procede.
31. Ahora bien, la propia Constitución establece los mecanismos idóneos para su modificación. De esta manera, el capítulo tercero del Título IX, se refiere a la "Reforma de la Constitución" y contempla a la enmienda de uno o varios artículos, la reforma parcial o el cambio de Constitución a través de una Asamblea Constituyente.
32. En tal virtud, una propuesta dirigida a suprimir dos órganos establecidos constitucionalmente conlleva necesariamente el cambio de su texto, por lo que únicamente podría ser presentada como una propuesta concreta de modificación constitucional, según los mecanismos que la propia Constitución establece para tal propósito.
33. Por el contrario, acudir al mecanismo de la consulta popular, en reemplazo de las figuras constitucionales idóneas -enmienda, reforma o cambio-, constituiría un fraude a la propia Constitución. En este punto, cabe advertir que, si bien los mecanismos de modificación constitucional pueden incluir la realización de un referéndum aprobatorio, aquello no significa que sean figuras equiparables a la consulta popular prevista en el artículo 104 de la Constitución de la República.
34. En consecuencia, esta pregunta no procede a través de una consulta popular de esta naturaleza jurídica, ya que pretende modificar la Constitución por una vía que no es la idónea.

Pregunta 2

¿Está usted de acuerdo que, se reduzcan los partidos políticos a dos?

35. La presente pregunta tiene como fin reducir el número de partidos políticos en el país e imponer una limitación para que solo existan dos. A. respecto, un apartado específico

de la Constitución se refiere a las organizaciones políticas; concretamente, el artículo 108 del texto constitucional, determina:

"los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias."

36. Así, en similar sentido que el cuestión amiento anterior, los proponentes pretenden modificar la Constitución al imponer una limitación al número máximo de partidos políticos, lo cual supondría modificar el artículo 108 de la Norma Suprema. Esto, en razón que el texto constitucional no prevé límite alguno para las organizaciones políticas, sino que, por el contrario, éstas son definidas como la expresión de la pluralidad política del pueblo.
37. Por tanto, como se indicó en el párrafo 33, no procede efectuar a través de esta vía, una modificación el texto constitucional, pues para esta finalidad existen los mecanismos adecuados previstos en la propia Constitución.

Pregunta 3

¿Está usted de acuerdo que, el Consejo Nacional Electoral ponga requisitos de conocimiento y preparación para los cargos de elección popular en base de los deberes y obligaciones que establece la Constitución como Ley Orgánica del Estado?

38. A través de esta interrogante, los proponentes buscan que el Consejo Nacional Electoral establezca nuevos requisitos para el acceso y el ejercicio de un cargo de elección popular. Al respecto, es importante señalar que uno de los derechos de participación, conforme con el artículo 61 numeral 1 de la Constitución, es elegir y ser elegido.
39. Por tanto, cualquier regulación para el ejercicio de este derecho, debe constar en la Constitución o en la Ley. Así lo prevé el artículo 11 numeral 3 del texto constitucional, que, en su parte pertinente, señala: "Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o en la ley."
40. En este sentido, mediante esta interrogante se plantea incorporar requisitos para el ejercicio de un derecho de participación, lo cual, a decir del texto de la pregunta, estaría a cargo del Consejo Nacional Electoral. Esto contradice el texto constitucional citado previamente, pues aquel Organismo no tiene atribución para modificar la Constitución o legislar; en consecuencia, se busca imponer requisitos distintos a los previstos constitucional y legalmente.

41. Además, la expresión "requisitos de conocimiento y preparación" constituye una referencia genérica e indeterminada que no tiene un alcance concreto. No existe certeza sobre a qué requisitos de conocimiento y de preparación se refiere la pregunta, ni de qué manera o en base a qué atribución serían implementados por el Consejo Nacional Electoral.
42. Esta pregunta, por lo tanto, es contraria a la Constitución e incurre en indeterminación respecto a su alcance y sentido, por lo que vulnera la garantía de plena libertad del elector, prevista en el artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional.

Pregunta 4

¿Está usted de acuerdo que, los nuevos mandatarios y más autoridades que no cumplan los preceptos que les asigna la Constitución y cobren un sueldo sin devengar. El nuevo Contralor disponga la devolución del sueldo por concepto de cobros indebidos?

43. Con relación a esta pregunta, se evidencia que incorpora frases y conceptos indeterminados, tales como "nuevos mandatarios y más autoridades", sin que exista certeza sobre qué autoridades estarían comprendidas en la interrogante. Así mismo, las referencias de los términos "sueldo sin devengar" y "por concepto de cobros indebidos", no generan seguridad ni certidumbre acerca de su contenido, pues constituyen términos genéricos que pueden resultar confusos para el elector.
44. Al respecto, en el dictamen No. 2-19-CP/19, esta Corte Constitucional determinó que la interrogante formulada:

"...en forma totalmente genérica y polisémica, (...) es susceptible de ser interpretada de tal modo que no respete la unidad de contenido ni garantice la doble exigencia de lealtad y claridad de la pregunta que se pretende someter a consulta popular, infringiendo la garantía de plena lealtad al elector."

45. Por lo tanto, esta pregunta, al contener términos indeterminados y genéricos no garantiza la doble exigencia de lealtad y claridad, por lo que, en la forma que está estructurada no procede ser sometida a consulta popular.

Pregunta 5

¿Está usted de acuerdo que, ningún mandatario ni servidor público utilicen los vehículos del Estado para servicios personales?

46. Sobre esta pregunta, corresponde señalar que el artículo 2 del Reglamento Sustitutivo para el control de los Vehículos del Sector Público y de las Entidades de Derecho Privado que disponen de Recursos Públicos, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 913 de 30 de Diciembre de 2016, dispone:

"Los vehículos pertenecientes al sector público y a las entidades de derecho privado que administran recursos públicos, se destinarán al cumplimiento de labores estrictamente oficiales y para la atención de emergencias nacionales o locales."

47. En este sentido, si bien es cierto que esta pregunta no contiene una propuesta normativa concreta, sí se refiere directamente a una regulación vigente en el ordenamiento jurídico, por lo que se relaciona con una disposición normativa específica.
48. Como consecuencia, se desprende que el objeto de este planteamiento ya está establecido normativamente, por lo que carece de efectos jurídicos y no cumple con el requisito previsto en el artículo 105 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto ya existe una disposición vigente que tornaría a una consulta popular en este sentido, en inoficiosa.

Pregunta 6

¿Está usted de acuerdo que, se elimine las pensiones vitalicias de los expresidentes y exvicepresidentes de la República?

49. La formulación de esta interrogante supondría necesariamente la modificación a una disposición jurídica concreta⁴ en la cual se reconoce el beneficio para los ex Presidentes y Vicepresidentes Constitucionales de la República. Sin embargo, desde una perspectiva de su estructura, es decir, desde la formulación de la interrogante, no existe certeza de qué norma debería ser alterada y, por tanto, tampoco se podría conocer qué autoridad sería la encargada de viabilizar esta propuesta.
50. Aquello provoca un alto grado de indeterminación y falta de claridad al cuestionamiento; así, tal como está planteada la propuesta carecería de efectos jurídicos al no detallarse la forma en que se concretaría,
51. De este modo, la formulación de la pregunta no cumple con los parámetros de claridad y lealtad en favor del electorado; y, además, no se cumple con el artículo 105 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

⁴ Ley Orgánica de Servicio Público. Artículo 135.

Pregunta 7

¿Está usted de acuerdo que, se ponga cadena perpetua por tráfico de drogas?

52. Este planteamiento busca incorporar como sanción penal al "tráfico de drogas", la cadena perpetua, Al respecto, el sistema de rehabilitación social, conforme con el artículo 201 de la Constitución de la República, tiene como finalidad "...la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad...", por lo que el planteamiento sobre incluir una pena con un período de duración indefinido, podría conllevar la afectación de este precepto constitucional.
53. Además, de la simple lectura de la pregunta, se desprende que el alcance de lo que los proponentes denominan "tráfico de drogas" se lo plantea de manera general sin determinar con precisión si su ámbito se hace extensivo a toda actividad que configure el delito tipificado en el artículo 220 del Código Orgánica Integral Penal⁵.
54. Por tanto, esta pregunta es contraria a la Constitución y no permite garantizar la plena lealtad del elector por su indeterminación conceptual.

Pregunta 8

¿Está usted de acuerdo que, por violación a los niños y niñas menores de 10 años de edad, se sancione al violador con cadena perpetua?

55. En esta pregunta, los proponentes buscan tipificar una conducta e imponer como sanción la cadena perpetua. Al respecto, al igual que en el caso anterior, aquello podría suponer la afectación del artículo 201 del texto constitucional, pues la pena propuesta

⁵ "Art. 220.- Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización,- La persona que indirecta o indirectamente sin autorización y requisitos previstos en la normativa correspondiente:

1. Oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, comercialice, importe, exporte, tenga, posea o en general efectúe tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, en las cantidades señaladas en las escalas previstas en la normativa correspondiente, será sancionada con pena privativa de libertad de la siguiente manera:

- a) Mínima escala de uno a tres años.
- b) Mediana escala de tres a cinco años.
- c) Alta escala de cinco a siete años.
- d) Gran escala de diez a trece años.

2. Oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, comercialice, importe, exporte, tenga, posea o en general efectúe tráfico ilícito de precursores químicos o sustancias químicas específicas, destinados para la elaboración ilícita de sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años,

Si las sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan se oferten, vendan, distribuyan o entreguen a niñas, niños o adolescentes, se impondrá el máximo de la pena aumentada en un tercio.

La tenencia o posesión de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso o consumo personal en las cantidades establecidas por la normativa correspondiente, no será punible."

en el planteamiento conlleva una sanción privativa de la libertad permanente, que no se ajusta a la finalidad constitucional del sistema de rehabilitación social.

56. La pregunta, por lo tanto, no puede ser sometida a consulta popular, por contravenir expresamente la Constitución.

Pregunta 9

¿Está usted de acuerdo que, por cada robo al culpable se le sancione con la amputación de un dedo, además de sanciones legales?

57. En lo concerniente a esta pregunta, la Corte Constitucional es enfática en advertir que el artículo 66 numeral 3 de la Constitución de la República, reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal, que incluye la integridad física, psíquica, moral y sexual y, además, prohíbe la tortura y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.
58. La Corte observa que, de aprobarse la amputación de una parte del cuerpo humano como sanción a cualquier delito, se violaría el derecho constitucional previsto en la disposición antes referida, que expresamente prohíbe la tortura y los tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes.
59. Adicionalmente, el Ecuador es parte de varios instrumentos internacionales que proscriben la sanción planteada por los peticionarios, entre los cuales está la Declaración sobre la protección a todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes; la Convención contra la Tortura y otras Penas y Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes; la Convención Interamericana de Derechos Humanos; la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, así como el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otras Penas y Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes.
60. Por lo expresado, es evidente que esta pregunta es inconstitucional y, por tal razón, no procede que sea sometida a consulta popular.

Pregunta 10

¿Está usted de acuerdo que, la sanción por traición a la patria sea la pena de muerte?

61. Sobre esta pregunta, se observa que la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la inviolabilidad de la vida y ordena expresamente, en el artículo 66 numeral 1, que no habrá pena de muerte.

62. De esta manera, incorporar la pena de muerte como una sanción penal, implica desconocer el contenido del derecho previsto en la Constitución y, por ende, conllevaría la vulneración del más elemental derecho de toda persona, el mismo que está protegido no sólo por el derecho interno, sino también por la mayoría de instrumentos internacionales de derechos humanos.
63. En consecuencia, esta pregunta se opone directamente a la Constitución y no cabe que sea planteada en una consulta popular.

Pregunta 11

¿Está usted de acuerdo que, la sanción por actos de corrupción en la gestión administrativa cumplida por los mandatarios, autoridades y servidores públicos del pasado presente y futuro, o por enriquecimiento ilícito sea la pena de muerte. Si el culpable devuelve el dinero y los bienes, la sanción sea de 10 años de cárcel sin rebaja de tiempo?

64. Al igual que la pregunta anterior, como se mencionó en los párrafos 62 y 63 de este dictamen, esta propuesta promueve la pena de muerte a pesar que existe una prohibición expresa en la Constitución de la República y que aquello restringiría el derecho a la vida hasta el punto de anularlo.
65. Por este motivo no cabe una consulta popular en el sentido que plantean los solicitantes en esta interrogante, motivo por el cual, la pregunta es improcedente.

Pregunta 12

¿Está usted de acuerdo que, el Presidente de la República gane \$5.000 dólares mensuales, y el vicepresidente, los asambleístas, ministros de Estado y más autoridades del poder público ganen \$4.000 dólares mensuales y los beneficios de ley, y se eliminen las bonificaciones y más beneficios especiales; también se elimine estos beneficios a los demás servidores públicos en el caso que los hubiera?

66. La presente interrogante supone el planteamiento de varios aspectos, los mismos que no podrían ser aceptados o negados individualmente; por el contrario, su aprobación o rechazo sería en bloque, pues el electorado podría o no estar de acuerdo en parte de lo que busca la pregunta. Esto, debido a que, por un lado, plantea una reducción de sueldos de ciertos servidores públicos y, por otro, propone la eliminación de "beneficios especiales", lo cual ratifica que se trata de una pregunta compuesta que no cumple el numeral 1 del artículo 105 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

67. Adicionalmente, la formulación del cuestionamiento incluye referencias textuales a aspectos indeterminados como "más beneficios especiales" o "demás servidores públicos".
68. Esta última parte de la pregunta, resulta indeterminada, genérica y ambigua, puesto que no existe certeza si las expresiones se refieren a todos o a ciertos servidores públicos y en ninguna parte de la interrogante se ha especificado cuáles beneficios se eliminarían. Aquello no permite garantizar las cargas de claridad y lealtad, pues el electorado tendría que expresar su voluntad frente a un cuestionamiento cuyo sentido no es preciso.
69. Por estas consideraciones, la pregunta, tal como está estructurada, no cumple con los requisitos antes señalados,

Pregunta 13

¿Está usted de acuerdo que, el Presidente de la República implante la organización descentralizada que contiene la Constitución con la que se estructura el Estado y se soluciona la inequidad, la pobreza y se genera empleo, también las autoridades de las diferentes instituciones del Estado, implanten los preceptos que les asigna la Constitución como Ley Orgánica del Estado que son mandatorios?

70. La estructura de esta pregunta está compuesta por una condición que de verificarse, produciría una consecuencia. Según el planteamiento, si el Presidente de la República implanta la organización descentralizada que contiene la Constitución, "...se soluciona la inequidad, la pobreza y se genera empleo...".
71. En primer lugar, existen dudas acerca del alcance del término "implantar", pues no existe certeza de cuál será la implantación que efectúe el Presidente de la República en la organización descentralizada que ya está prevista en la Constitución y que, en efecto, establece un sistema de gobierno con distintos niveles y competencias exclusivas del Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, que incluso cuenta con desarrollo legislativo concreto.
72. Esta indeterminación provoca falta de claridad en el sentido de la pregunta, pues no existe especificidad de qué comprende la "implantación" propuesta, más aún si se tiene en cuenta que cada nivel de gobierno es responsable de las competencias que le han sido asignadas.
73. En segundo lugar, la consecuencia que plantea la pregunta no guarda relación alguna con la condición antes señalada, pues no es claro ni está determinado cómo la "implantación" del Presidente de la República, solucionará la inequidad, la pobreza y se

generará empleo, aspecto que también conlleva la ausencia de claridad y lealtad, lo que podría confundir al elector e inducir a la respuesta.

Pregunta 14

¿Está usted de acuerdo que, en todos los niveles de educación se enseñe la Constitución, los derechos de participación y los deberes que tienen los ciudadanos?

74. Sobre esta pregunta se advierte que la expresión "en todos los niveles de educación", contiene una generalización indistinta que produce indeterminación en la misma, pues además de no conocer si esto se aplicaría en la educación preescolar, primaria, secundaria, superior e incluso de posgrado, los contenidos que se propone enseñar son aspectos sumamente abiertos.
75. Por tanto, la interrogante podría interpretarse de manera que no se respete la unidad de contenido y tampoco garantice la exigencia de lealtad y claridad que debe ostentar la pregunta.
76. Adicionalmente, existen preceptos legales⁶ que ya prevén disposiciones relativas a que se promueva la educación de contenidos relativos a deberes y derechos de los ciudadanos, lo cual torna a esta pregunta en inoficiosa y carente de cualquier tipo de efecto jurídico.

Pregunta 15

¿Está usted de acuerdo que, la Asamblea Nacional cambie de denominación a Congreso Nacional y se integre por dos Cámaras: una de Diputados conformada por representantes por cada provincia y uno del exterior, cuyo número no sea superior a 49, y otra de Senadores conformada por los representantes de las cámaras de la producción, de comercio y de los colegios profesionales cuyo número no supere los 31 miembros para que fiscalicen la gestión del gobierno?

77. A través de una consulta popular prevista en el artículo 104 de la Constitución de la República, el proponente plantea reconfigurar la Asamblea Nacional en un órgano bicameral compuesto por una cámara de Diputados y otra de Senadores.
78. Este aspecto necesariamente conlleva una modificación de la regulación establecida en la Constitución de la República respecto de la organización de la Asamblea Nacional. En función de aquello y por las consideraciones que ya han sido desarrolladas en párrafos precedentes, no cabe efectuar un cambio en este sentido a través de consulta

⁶ Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 124. Ley Orgánica de Educación intercultural, artículo 9.

popular, sino por intermedio de un propuesta concreta de modificación constitucional a través de los mecanismos establecidos en el mismo texto de la Norma Fundamental.

Pregunta 16

¿Está usted de acuerdo que, por incumplimiento de los preceptos que les asigna la Constitución para cada cargo de elección popular que son mandatorios, por no rendir cuentas de la gestión cumplida por los nuevos mandatarios en base de los registros contables, o por actos de corrupción, el pueblo en cualquier tiempo les revoque el mandato en la misma forma democrática y constitucional que cuando los eligió y, establezca responsabilidades que les causen al pueblo?

79. La presente consulta plantea incorporar nuevos elementos en la regulación de uno de los mecanismos de democracia directa reconocidos en la Constitución, cómo es la revocatoria de mandato.
80. En efecto, los proponentes buscan, por ejemplo, que la revocatoria de mandato proceda en cualquier momento. Al respecto, el artículo 105 del texto constitucional, determina que: "La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada."
81. En este sentido, una vez más, la pregunta está encaminada a modificar una disposición constitucional, lo cual no cabe por intermedio de esta vía, sino a través de las herramientas de modificación constitucional establecidas en su propio texto,

Pregunta 17

¿Está usted de acuerdo que, en cada capital de provincia se conforme un Comité de Selección integrado por los representantes de los colegios profesionales, las cámaras, la organizaciones sociales y las universidades, con el fin de nominar a dos juristas y tres juristas ilustres, honorables y honrados, que no hayan militado en partido político alguno, para que conformen el juzgado social con los mismos derechos del sistema judicial, para que juzguen la gestión cumplida por mandatarios, autoridades y servidores públicos donde esté presente la corrupción del pasado, presente y futuro, como única instancia, y el pueblo recupere los valores, incluidos los bienes y las cuentas que en cualquier parte posea la corrupción?

82. En esta pregunta se plantea la implementación de un Comité de Selección que se encargaría de conformar un "Juzgado social con los mismos derechos del sistema judicial" para que "juzgue" actos de corrupción.
83. Al respecto, corresponde indicar que la Constitución garantiza el principio de unidad jurisdiccional, en su artículo 168 numeral 3. Según este precepto, si se pretende dotar de potestad jurisdiccional a cualquier autoridad ajena a la Función Judicial, aquello debe constar expresamente en la Constitución por lo que este cambio requeriría una propuesta de modificación constitucional y no podría ser tramitado por esta vía.
84. Por otro lado, el planteamiento incluye expresiones tales como "ilustres, honorables y honrados"; "corrupción del pasado, presente y futuro" y "el pueblo recupere los valores, incluidos los bienes y las cuentas que en cualquier parte posea la corrupción", que son expresiones ambiguas, indeterminadas y su redacción es por demás confusa, lo que no garantiza la plena libertad del elector y menos su carga de claridad, por lo que no se ajusta al requisito establecido en el artículo 103 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Pregunta 18

¿Está usted de acuerdo que, en la capital de la república se conforme un Comité de Selección integrado por representantes de los colegios de profesionales, de las universidades, de las cámaras y organizaciones sociales, para que organicen el concurso de méritos y oposición en base de los preceptos que les asigna la Constitución, con el fin de elaborar las ternas para que el pueblo en las urnas nomine: Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Procurador General del Estado, Superintendente de Bancos, Superintendente de Compañías, Superintendente de Telecomunicaciones. Además de diez candidatos para que el pueblo elija cinco titulares que conformen el Consejo Nacional Electoral, los cinco restantes serán suplentes y dieciocho candidatos para que el pueblo elija nueve titulares que conformen la Corte Constitucional, los nueve restantes serán suplentes?

85. La pregunta persigue modificar el sistema de designación de autoridades previsto en la Constitución de la República, a través de la conformación de un Comité de Selección que organice un concurso de méritos y oposición para elaborar ternas para que el pueblo "nomine" en las urnas, a todas las autoridades que constan en el texto del planteamiento.
86. La forma de designación de autoridades es un aspecto regulado en la Constitución, por lo que, cualquier cambio, implementación o adición que se pretenda realizar al respecto, involucra una modificación a la Constitución, materia que no puede ser

planteada mediante una consulta popular en los términos previstos en el artículo 104 de la Norma Suprema.

Pregunta 19

¿Está usted de acuerdo que, se controlen las fronteras y se permita el ingreso sólo a turistas e inversionistas con el fin de proteger el agua y los alimentos para los ecuatorianos y las futuras generaciones?

87. En lo concerniente a esta pregunta, se observa que su planteamiento responde a una supuesta condición que, de verificarse, provocaría una consecuencia. Así, los proponentes consideran que el control de las fronteras al territorio nacional, protegerá el agua y los alimentos para los ecuatorianos y las futuras generaciones.
88. Aquello no garantiza la libertad del elector, pues podría asumirse que con un supuesto control de las fronteras y restricciones para el ingreso al territorio ecuatoriano se protegería el agua y los alimentos, lo que evidencia una pregunta inductiva, que no brinda lealtad ni claridad al elector.
89. Adicionalmente, la pregunta contiene la frase "se controlen las fronteras", que resulta indeterminada y genérica, pues no existe constancia sobre el ámbito de aquel control, lo cual no garantiza la doble exigencia de lealtad y claridad; así, en la forma en la que ha sido planteada no puede ser sometida a consulta popular, por incumplir lo previsto en el artículo 103, numeral 3, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

Pregunta 20

¿Está usted de acuerdo que, la Contraloría General del Estado cambie el concepto de control "a posteriori" que facilita la corrupción, por el de previo y concurrente, para que el control se realice durante los actos administrativos de los servidores públicos, y fiscalice la gestión de administrar de las autoridades en el cumplimiento de la misión institucional?

90. En primer lugar, esta Corte identifica que la pregunta señalada no garantiza la libertad del elector, pues contiene la frase "que facilita la corrupción", lo cual provocaría que el elector asuma que el control que realiza la Contraloría General del Estado favorece a la corrupción y que, por tal motivo, éste deba ser modificado en los términos que plantean los proponentes; así, la pregunta es conducente hacia una determinada respuesta, lo cual no garantiza la libertad del elector.

91. En segundo lugar, la pregunta contiene expresiones confusas, ya que por un lado plantea un control "previo y concurrente" y por otro que se lo realice "durante los actos administrativos de los servidores públicos", sin que se logre comprender el alcance de un control en dichos términos.
92. En consecuencia, la pregunta, como ha sido formulada, puede ser susceptible de ser interpretada de modo tal que no respete la unidad de contenido ni garantice la lealtad y claridad de la misma.

Pregunta 21

¿Está usted de acuerdo que, la capital de la República se nombre una comisión conformada por los representantes de los colegios de profesionales, las cámaras, las universidades y las organizaciones sociales para que nominen tres especialistas en gestión de Estado y dos constitucionalistas, que conformarán la Comisión Constitucional con el objeto de que realicen enmiendas y reformas a la Constitución como Ley Orgánica del Estado y, en el plazo de 45 días le informen públicamente al pueblo de su contenido, y apruebe en referéndum?

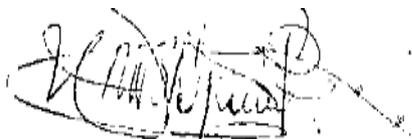
93. La última pregunta propone conformar una Comisión Constitucional "con el objeto de que realicen enmiendas y reformas a la Constitución", las cuales serían aprobadas posteriormente en referéndum, Al respecto, la Constitución, en los artículos 441 y 442, establece con absoluta claridad las formas para enmendar o reformar su texto, indicando con precisión quiénes cuentan con iniciativa para promover estos cambios y el procedimiento que debe cumplirse para cada caso.
94. El planteamiento de esta pregunta se opone directamente al texto constitucional, pues propone que las enmiendas y reformas a la Constitución sean realizadas por una Comisión no prevista en la Norma Suprema y bajo un procedimiento distinto al establecido en sus disposiciones, por lo que no puede ser sometida a este tipo de consulta popular.

V. Decisión

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve:

1. NEGAR el pedido de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular, por cuanto no se ajusta a la Constitución ni a los requisitos legales.

2. DISPONER la publicación de este Dictamen en el Registro Oficial.
3. Notifíquese y archívese.



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 señores Jueces Constitucionales 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, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión extraordinaria del jueves 01 de agosto de 2019.- Lo certifico.

80 – Jueves 15 de ago

Caso Nro. 0006-19-CF



Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Oficial I

RAZÓN.- Siento por ta
agosto del dos mil diec
Acta de la sesión resp

to el día viernes dos de
res recogidas en el

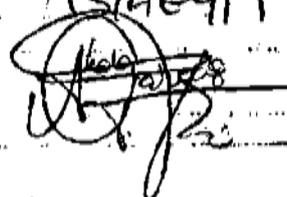
13/Ago/19



Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED

13/Ago/19



Quito D.M., 01 de agosto de 2019

CASO No. 7-19-CP

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

Dictamen

TEMA: El presente dictamen analiza el pedido de dictamen previo de consulta popular presentado por el abogado en libre ejercicio, doctor Alfonso López Jaramillo en relación a las atribuciones constitucionales del Consejo de Participación Ciudadana.

I. Antecedentes

1. El 23 de julio del 2019, compareció por sus propios derechos ante la Corte Constitucional el doctor Alfonso López Jaramillo, abogado en libre ejercicio, solicitando que este Organismo emita dictamen previo de constitucionalidad para consulta popular de la pregunta formulada por dicho ciudadano, así como del anexo que acompaña.
2. En virtud del sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo el 25 de julio del 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
3. El juez constitucional avocó conocimiento de la causa N°. 0007-19-CP mediante providencia de fecha 26 de julio del 2019, de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República y artículos 194 numeral 3 y 195 inciso primero de la LOGJCC, dando inicio así al control constitucional de consultas populares previsto en la referida Ley Orgánica.

II. Legitimación activa

4. En su escrito de solicitud de dictamen previo de constitucionalidad sobre consulta popular, el ciudadano Alfonso López Jaramillo comparece por sus propios derechos como peticionario, firmando el documento, cumpliendo por tanto con la legitimación activa necesaria para proponer el petitorio de dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular a esta Corte Constitucional, de conformidad con la norma de la Constitución,
5. Además, en el dictamen N° 0001-19-CP/19 de fecha 16 de abril del 2019, este Organismo cambió el precedente jurisprudencial contenido en el dictamen N°. 001-13-DGP-CC de 25 de septiembre de 2013, determinando que:

"1.1. Ante un pedido de día amén previo y vinculante de constitucionalidad sobre

convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas; 1.2. En caso de que las preguntas estén enmarcadas en el texto constitucional, la Corte notificará su dictamen al Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá facilitar los formularios para la recolección de firmas y constatar el requisito de respaldo electoral, afín de que continúe el trámite de acuerdo con la Constitución y la Ley".

III. Contenido del petitorio

6. A continuación se transcribe parte del petitorio formulado por el solicitante y que consta a fojas 4 del expediente constitucional, en los siguientes términos:

(...) Por medio de la presente, me permito adjuntar un proyecto de reforma a la Constitución de la República del Ecuador, afín de que la Corte Constitucional emita el correspondiente dictamen, indicado cuál de los procedimientos corresponde aplicar, así como para que emita la sentencia correspondiente, respecto de la constitucionalidad de la pregunta a efectuarse y los considerandos siguientes:

CONSIDERANDOS.-

La Constitución de Montecristi incorporó en el ordenamiento constitucional a la Función de Transparencia y Control Social, con el objeto principal de ejercitar el control ciudadano sobre el servicio público, fomentar la participación ciudadana; y prevenir y combatir toda forma de corrupción.

Como parte de esta nueva junción del Estado, también nació el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que tiene entre sus Junciones la elección de las máximas autoridades de control y que en la práctica se ha convertido en una herramienta para que se designe a las máximas autoridades de entre la gente afín al gobierno de turno.

El Presidente Lenin Moreno tuvo la oportunidad histórica de eliminar dicho Consejo preguntando a la ciudadanía en la consulta popular de febrero del 2018, sobre su eliminación: más, en vez de eliminarlo, le dio mayor legitimidad, ya que en la actualidad, son elegidos directamente por el pueblo a través de votación popular.

El doctor Julio César Trujillo, recientemente fallecido, al concluir sus funciones frente al Consejo de participación Ciudadana y Control Social Transitorio, tenía entre sus metas, recolectar las firmas necesarias para una consulta popular, a fin de preguntar al pueblo sobre la eliminación del CPCCS, más esa tarea quedó inconclusa, por su dolorosa partida.

Con estos antecedentes, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 104, último inciso de la Constitución de la República del Ecuador, que habla sobre el dictamen previo en todos los casos de consulta popular, en concordancia con el dictamen N°. 1-19-CP/19 de esta Corte Constitucional, solicito que, acorde al procedimiento establecido en el artículo 127 y los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se digne emitir el dictamen previo de constitucionalidad de la referida pregunta y anexo que constan a continuación:

PREGUNTA.-

"¿Está usted de acuerdo con eliminar los numerales 9, 10, 11 y 12 del artículo 208 y los artículos 209 y 210 de la Constitución de la República que contemplan las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para designar a las máximas autoridades de control del Estado; y al mismo tiempo, reformar el numeral 11 del artículo 120 de la propia Constitución, facultando a la Asamblea Nacional a realizar dichas designaciones, como establece el anexo 1?"

.....

SÍ NO

ANEXO 1-

a) El artículo 120, numeral 11 de la Constitución de la República dirá: "Designar, de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias; a los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral; y a los miembros del Consejo de la Judicatura, según el procedimiento previsto en el artículo 179 "; b) Sustituir en los artículos 179, 213, 224 t 236 de la Constitución: "El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social" por "La Asamblea Nacional".

IV. Competencia

7. El artículo 438 del texto constitucional establece como una de las competencias de la Corte Constitucional, la emisión de un dictamen previo y vinculante respecto de las convocatorias a consultas populares. De igual manera, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 75, numeral 3, letra e reitera dicha competencia.

8. Además, la LOGJCC en su artículo 127 dispone que el control automático de constitucionalidad sobre las convocatorias a consulta popular, se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del capítulo IV del Título III. Dentro de aquel apartado consta el artículo 105 que prevé el control constitucional del cuestionario a referendo de enmiendas y reformas constitucionales, especificando que "si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable".

9. Por tal razón, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las preguntas de la consulta popular planteada y a continuación emite su dictamen previo y vinculante dentro de la presente causa N°. 0007-19-CP, conforme al término previsto en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC.

V Texto de la pregunta

10. El solicitante formula como única pregunta de la consulta popular, la siguiente:

"¿Está usted de acuerdo con eliminar los numerales 9,10, 11 y 12 del artículo 208 y los artículos 209 y 210 de la Constitución de la República que contemplan las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para designar a las máximas autoridades de control del Estado; y al mismo tiempo, reformar el numeral 11 del artículo 120 de la propia Constitución, facultando a la Asamblea Nacional a realizar dichas designaciones, como establece el anexo 1?"

.....
SÍ

.....
NO

VI Pronunciamiento sobre el petitorio

11. La Constitución de la República reconoce el derecho a la consulta popular como uno de los mecanismos de participación ciudadana más importantes que consolidan la democracia constitucional y la vigencia efectiva del Estado constitucional de derechos y justicia. El ejercicio de este derecho constitucional debe ejercerse en el contexto del marco constitucional y del ordenamiento jurídico.

12. La consulta popular puede referirse a un asunto no normativo (plebiscito) o normativo (referéndum). Sin embargo, la reforma constitucional en general, y la que procede mediante referéndum en particular, tiene limitaciones y mecanismos constitucionales y legales específicos, a efectos de garantizar la supremacía y rigidez de la Constitución,

13. Del petitorio que se adjunta, se advierte que el señor Alfonso López Jaramillo solicita expresamente que esta Corte Constitucional emita dictamen previo de constitucionalidad sobre una pregunta - compuesta internamente por partes - que tiene por objetivo modificar competencias establecidas por la Constitución de la República para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El texto de la misma inicia con la siguiente frase: "Está usted de acuerdo con eliminar los numerales 9, 10, 11 y 12 del artículo 208 y los artículos 209 y 210 de la Constitución de la República...".

14. De conformidad con lo prescrito en los artículos 441 y siguientes del texto constitucional, en concordancia con lo previsto en los artículos 99 y siguientes de la LOGJCC, los únicos mecanismos previstos para la reforma de la Constitución son: (1) la enmienda constitucional; (2) la reforma parcial de la Constitución, y (3) la asamblea constituyente. Cada uno de estos tres mecanismos cuenta con límites y procedimientos específicos.¹

15. Asimismo, dichas normas contienen a su vez tres momentos del procedimiento de reforma claramente diferenciados, en los cuales actúa la Corte Constitucional en relación a los distintos mecanismos para modificar la Constitución, a saber: (1) la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional; (2) el control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional cuando este forme parte del

¹Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 04-18-RC/19, párrafos 09 y 15.

procedimiento y, (3) el control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada².

16. Dado que los mecanismos señalados en el párrafo 13 supra, son los únicos disponibles para alterar el texto constitucional, cualquier pretensión de modificación de la Constitución debe cumplir estrictamente con los procedimientos específicos establecidos en la Constitución y en la ley.

17. La consulta popular ordinaria planteada por el solicitante, regulada por el artículo 104 de la Constitución³, no es uno de los mecanismos previstos para la reforma constitucional, A través del procedimiento de consulta popular ordinaria no es posible efectuar cambio constitucional alguno. De ahí que la consulta objeto de análisis transgrede los límites y el procedimiento previstos en la Constitución y en la ley.

18. En otras palabras, al no justificar ni fundamentar el accionante en su petición alguna de las vías de reforma al texto constitucional conforme dispone el artículo 100 de la LOGJCC, no corresponde a esta Corte Constitucional suplir dicha deficiencia procesal. En todo caso, los artículos 441, 442 y 444 determinan en forma clara los requisitos y procedimientos de reforma a la Constitución en sus distintos niveles, los cuales el peticionario tampoco cumple.

19. De allí que la solicitud presentada para dictamen previo de constitucionalidad sobre consulta popular recae sobre un objeto que jurídicamente deviene en improcedente, por cuanto la reforma de la Constitución de la República no puede efectuarse en modo directo mediante consultas populares.

20. En este sentido, al no cumplir el petitorio presentado con el requisito mínimo de objeto, la Corte Constitucional se encuentra impedida de continuar con el análisis de control de constitucionalidad de los considerandos introductorios que introducen la pregunta (artículo 104 de la LOGJCC), así como del control constitucional del cuestionario (artículo 105 de la LOGJCC).

VII Decisión

21. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, resuelve:

1. NEGAR Y ARCHIVAR el petitorio de dictamen previo de constitucionalidad presentado por el señor Alfonso López Jaramillo.

² Vid. Ibid., párrs. 17-20.

³ Art. 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados O de la iniciativa ciudadana (...) La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. (...) En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

2. Publíquese el contenido de esta decisión en el Registro Oficial.

3. Notifíquese y archívese

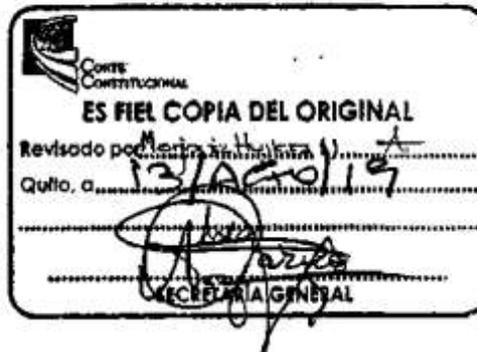


Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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 señores Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión extraordinaria del jueves 01 de agosto de 2019.- Lo certifico.



Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

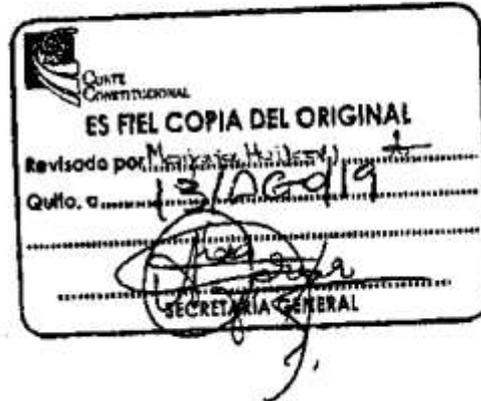


Caso Nro. 0007-19-CF

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


Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED



88 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Dictamen No. 8-19-CP/19

Juez constitucional ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito D.M., 01 de agosto de 2019.

CASO No. 8-19-CP

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

EMITE EL SIGUIENTE

Dictamen:

TEMA: El presente dictamen analiza la constitucionalidad de considerandos y cuestionario de una única pregunta formulada por parte del ciudadano Jorge Moreno Ordóñez, para que se convoque e instale una asamblea constituyente de plenos poderes, y se transforme el marco institucional del Estado y se elabore una nueva Constitución.

I Antecedentes

1. El 24 de julio de 2019, ingresó a la Corte Constitucional un petitorio de dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular suscrito por el ingeniero Jorge Moreno Ordóñez.
2. De conformidad con el sorteo efectuado el 25 de julio de 2019, en la sesión extraordinaria del Pleno de este Organismo, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez

constitucional, Enrique Herrería Bonnet.

3. En auto del 25 de julio de 2019, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa.

II Competencia

4. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad a lo dispuesto en el artículo 438 de la Constitución de la República del Ecuador ("CRE") y el número 3 del artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.

)

III Legitimación activa

5. De acuerdo al artículo 104 de la CRE, la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por la ciudadanía; y, el pedido de dictamen previo de constitucionalidad sobre consulta popular presentado por el ciudadano Jorge Moreno Ordóñez, titular de la cédula de ciudadanía N° Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 89

1100143641, contiene su respectiva firma y anexó copia de su cédula de ciudadanía, acreditando de esa manera su legitimación activa en la causa.

6. En el dictamen No. I-19-CP/19 de fecha 16 de abril del 2019, este Organismo cambió el precedente jurisprudencial contenido en el dictamen N°. 001-13-DCP-CC de 25 de septiembre de 2013, determinando que: "1.1. Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas. 1.2 En caso de que las preguntas estén enmarcadas en el texto constitucional, la Corte notificará su Dictamen al Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá facilitar los formularios para la recolección de firmas y constatar el requisito de respaldo electoral, afín de que continúe el trámite de acuerdo con la Constitución y la Ley".

IV Ejercicio del control constitucional

7. En aplicación del principio de publicidad procesal, se transcribe a continuación la solicitud presentada por señor Jorge Moreno Ordóñez:

Quito, 24 de julio del 2019
Señor doctor Hernán Salgado Pesantez
PRESIDENTE
CORTE CONSTITUCIONAL
Ciudad

De nuestra consideración:

Ante Usted acudo y por su digno intermedio a los Miembros de la Corte Constitucional, con el fin de manifestar lo siguiente:

1. En virtud de lo señalado en los artículos 104 y 444 de la Constitución de la República; artículos 100, 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

Constitucional; artículos 105 y 197 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia y, artículo 5 del Reglamento para Consultas Populares, Iniciativa Popular Normativa y Revocatoria del Mandato, solicitamos que con el fin que la ciudadanía resuelva mediante consulta popular la convocatoria a Asamblea Constituyente, se 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?"

90 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

2.- BASE LEGAL: La Constitución de la República, señala: Art. 104.- "El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición del Presidente de la República... o de la iniciativa ciudadana." - "La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto."

Art. 444.- La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por el Presidente de la República... o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de 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.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, expresa: Art. Art. (sic) 100.- Remisión de proyecto normativo.- Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos: 1. Cuando la iniciativa provenga de la Presidenta o Presidente de la República, antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional; 2. Cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional;... En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.

Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta. - Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector; 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo; 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.

Art. 105.- Control constitucional del cuestionario. - Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con

los siguientes parámetros: 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e
Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 91

interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. Si la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.

La Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia dice: Art. 25,- "Son junciones del Consejo Nacional Electoral: 1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente y eficaz los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados y posesionar a quienes resulten electas o electos; 2. Organizar los procesos de referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato... "

Art. 195.- "El Consejo Nacional Electoral convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados, de la iniciativa ciudadana o por la Asamblea Nacional en el caso establecido en el artículo 407 de la Constitución de la República y para convocar una Asamblea Constituyente..."

Art. 197.- "Sólo se podrá convocar a Asamblea Constituyente 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 nacional."- "La propuesta de la consulta deberá incluir la forma de elección de las y los representantes y las reglas del proceso electoral."- "El Consejo Nacional Electoral convocará en el plazo de los quince días después de recibida la solicitud del Presidente de la República, de notificada la resolución por parte de la Asamblea Nacional o de verificados que los respaldos provenientes de la ciudadanía cumplan con los requisitos legales."- "La Consulta se realizará como máximo en los sesenta días siguientes."

El Reglamento para Consultas Populares, Iniciativa Popular Normativa y Revocatoria del Mandato, manifiesta: Art. 5.- Consulta Popular por Iniciativa Ciudadana. - La consulta popular que tenga por objeto convocar a una asamblea constituyente, precisará el respaldo del doce por ciento de las personas inscritas en el registro utilizado en el último proceso electoral nacional. (...)

4.- PETICIÓN: Por lo expuesto, solicito a Usted, señora Presidente, se dé el trámite pertinente, para la consulta popular antes indicada, afín de que el Consejo Nacional Electoral nos entregue los formatos de formularios para la recolección de firmas.

Por la atención que se digne dar al presente, les anticipamos nuestro agradecimiento.

Atentamente,

(Firma)

Ing. Moreno Ordóñez

(..)"

8. En la petición bajo análisis, se ha planteado una única pregunta que pretende, a través de una consulta popular ordinaria, convocar a una asamblea constituyente.
9. Es necesario enfatizar que esta Corte Constitucional en el Dictamen No. 1-19-RC/19 de 02 de abril de 2019 consideró que; "el tercero más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución es la Asamblea Constituyente"; y, en el Dictamen No. 4-18-RC/19 de 09 de julio de 2019 indicó que "El cambio de Constitución es de magnitud transformadora y transversal".
10. En el presente caso, el peticionario sustentó su solicitud: "En virtud de lo señalado en los artículos 104 y 444 de la Constitución de la República", dejando en evidencia un sustento ambiguo en cuanto a los procedimientos que solicita que se adopten para su pedido de asamblea constituyente. Al respecto cabe mencionar, que la modificación del texto constitucional sólo puede realizarse por medio de los mecanismos regulados en los artículos 441, 442 y 444 de la CRE¹, y no por el previsto en el artículo 104 de la CRE²; sin embargo, el peticionario ha invocado dicho artículo para el fundamento de su petición.
11. Por otra parte, en el numeral 2 del escrito de petición, denominado "BASE LEGAL" se constata que el peticionario ha realizado una transcripción de normas infraconstitucionales que no guardan relación con la solicitud de asamblea constituyente que pretende, toda vez que dichas normas se refieren al procedimiento aplicable a las consultas populares ordinarias, cuyo trámite, que incluye las firmas de respaldo, difieren de las de la asamblea constituyente.

¹ Los únicos mecanismos previstos para la reforma de la Constitución son la enmienda constitucional; la reforma parcial de la Constitución; y, la asamblea constituyente. Cada uno de estos tres mecanismos cuenta con límites y procedimientos específicos. Vid. Corte Constitucional, Dictamen No. 04-18-RC/19, párrs. 09-15.

² Art. 104,- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana. (...) La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. (...) En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

12. Cabe aclarar que la consulta popular constituye una de las etapas que deben seguirse para instrumentalizar un proceso de asamblea constituyente y no pueden considerarse como equiparables. De hecho, ante un pedido de modificación constitucional, la actuación de la Corte Constitucional se efectúa de manera distinta en tres momentos concretos: (1) la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional; (2) el control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional, cuando este forme parte del procedimiento; y, (3) el control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada. Mientras que, ante una propuesta de convocatoria a consulta popular ordinaria, la Corte Constitucional no requiere realizar una determinación de la vía, sino que procede de manera automática a emitir un dictamen previo y vinculante respecto del contenido de la convocatoria a consulta popular.
13. En esta línea, cabe señalar que el procedimiento de consulta popular ordinaria previsto en el artículo 104 de la CRE, incluso exige el respaldo de un porcentaje de personas inscritas en el registro electoral diferente al previsto en el artículo 444 ibidem, que refiere a la convocatoria a consulta popular para asamblea constituyente.
14. Bajo ese contexto, la ambigüedad del peticionario en la determinación de los procedimientos a seguirse, impiden que esta Corte se pronuncie sobre el asunto de fondo, puesto que su petición no cumple con los requisitos formales para realizar un cambio de Constitución.

V Decisión

15. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la CRE, el Pleno de la Corte Constitucional, resuelve:
 - i. NEGAR y ARCHIVAR la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta a consulta popular presentada por el ciudadano Jorge Moreno Ordóñez.
 - ii. DISPONER la publicación de este Dictamen en el Registro Oficial.
 - iii. Notifíquese y archívese.



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 señores Jueces Constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Loza da Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniel a Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo. en sesión extraordinaria del jueves 01 de agosto de 2019.- Lo certifico.


Dra. Aida García-Berni
SECRETARIA GENERAL



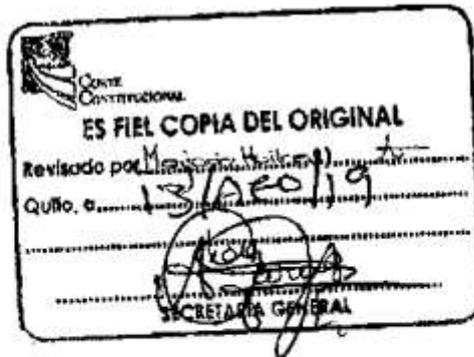
Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 95

Caso Nro. 0008-19-CP

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


Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED



96 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Dictamen No. 17-19-TI/19 Juez
ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 18 de junio de 2019

CASO No. 17-19-TI

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

Dictamen

Denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Tema: Este dictamen analiza la constitucionalidad de la Denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

I. Antecedentes

1. El 23 de mayo de 2008, la República del Ecuador suscribió el Tratado Constitutivo de las Naciones Suramericanas (en adelante, el "Tratado").
2. El 10 de marzo de 2009, la Corte Constitucional Para el Período de Transición, por medio del Dictamen 0003-09-DTI-CC, realizó el control de constitucionalidad del Tratado y determinó que "requería previamente aprobación por parte del Legislativo" y que sus objetivos "son compatibles con el texto constitucional que actualmente nos rige".

3. El 11 de marzo de 2019, el ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, José Valencia Amores, comunicó a la Presidencia Pro Témpore de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) la decisión del Gobierno Ecuatoriano de "iniciar los procedimientos internos para la denuncia del Tratado".

4. El 1 de abril de 2019, la Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador, Johana Pesantez Benítez, solicitó a la Corte Constitucional "dar inicio al trámite de denuncia de Tratado Internacional".

5. Posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, en la sesión de Pleno del 16 de abril de 2019 se sorteó el caso 17-19-TI y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. El 17 de abril de 2019 se avocó conocimiento de la causa y fueron notificadas las partes procesales.

6. El 30 de abril de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional, por medio del Dictamen No. 17-19-TI/19, dispuso que la denuncia del Tratado "requiere aprobación previa de la Asamblea Nacional" y ordenó su publicación para que cualquier ciudadano intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad total o parcial. El mencionado dictamen fue publicado en la Edición Constitucional No. 83 del Registro Oficial de 10 de mayo de 2019.

Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 97

7. El 13 de mayo de 2019, el juez Ramiro Avila Santamaría ofició al Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana e Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a efectos de que informen si la denuncia del tratado tendría implicancias en el ámbito de sus respectivas funciones. Las instituciones mencionadas respondieron a la solicitud y remitieron sus respectivos informes, los cuales han sido incorporados al expediente.

8. La Corte Constitucional ha recibido e incorporado al expediente amicus curiae presentado por Johnny Centeno, presidente nacional de "Jóvenes UNASUR Ecuador", y Lucía Magdalena Pazmiño Castro, como parte de dicho grupo.

9. Una vez cumplido el plazo para pronunciamientos de la ciudadanía, en cumplimiento al procedimiento establecido en el Artículo 111 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC"), corresponde a la Corte Constitucional emitir el dictamen de constitucionalidad de la "Denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)".

II. Competencia

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y emitir dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la denuncia los tratados e instrumentos internacionales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 438 (1) de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 (3) literal d y 107 y siguientes de la LOGJCC.

III. Control de constitucionalidad

a) Control formal

11. El artículo 419 de la Constitución dispone los casos en que la "ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional". Por su parte, el artículo 24 del Tratado establece que "podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados miembros". El

11 de marzo de 2019 se produjo dicha notificación por parte del Canciller José Valencia Amores a la Presidencia Pro Témporte de la UNASUR.

12. En virtud de lo expuesto en los párrafos 3 al 9, se verifica que ha seguido el procedimiento previsto en el artículo 111 de la LOGJCC, que rige para los casos de "tratados internacionales que requieran aprobación legislativa" (art. 110 LOGJCC).

b) Control material

13. La aprobación, participación y denuncia en un tratado internacional son actos de gobierno que forman parte de la soberanía nacional. La soberanía es un elemento constitutivo del Estado ecuatoriano, declarado en el artículo 1 de la Constitución, y su defensa es uno de sus deberes
98 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

estatales primordiales, según el artículo 3 (2) de la misma ley fundamental. Ahora bien, corresponde a esta Corte examinar las disposiciones del Tratado para determinar si su denuncia puede resultar contraria a la Constitución y a los derechos que ella consagra.

14. El Tratado se compone de veintisiete artículos y una disposición transitoria. Seguidamente, se pasa a verificar el contenido de cada uno de los artículos con el objeto de analizar, posteriormente, los efectos de la denuncia del Tratado en términos constitucionales,

a. El artículo 1 se refiere al acto de constitución y a la denominación que, en consecuencia, adopta la organización, así como a la cualidad jurídica en tomo a la cual se configura. En el artículo 2 se contempla el objetivo principal del Tratado, consistente en la construcción de un espacio de integración de múltiples dimensiones.

b. El artículo 3 contiene los objetivos específicos del Tratado. Entre ellos se encuentra: (a) el diálogo político como herramienta; (b) un modelo de desarrollo social y humano; (c) un compromiso especial con la educación; (d) la integración energética; (e) un modelo de creación de infraestructura; (f) la adopción de mecanismos relativos a políticas económicas y fiscales; (g) el respeto a la naturaleza; (h) la integración equitativa; (i) la ciudadanía suramericana; (j) el acceso a seguridad social y salud; (k) la cooperación migratoria; (l) la cooperación económica y comercial; (m) la integración industrial y productiva; (n) el desarrollo científico y tecnológico; (o) la diversidad cultural; (p) la participación ciudadana; (q) la lucha contra ciertas formas de criminalidad; (r) la cooperación judicial; (s) el intercambio de información en materia de defensa; (t) la seguridad ciudadana; y, (u) la cooperación sectorial.

c. El artículo 4 se refiere a la estructura de la UNASUR y a los órganos que la componen, y el artículo 5 dispone la dinámica del funcionamiento institucional.

d. Los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 se refieren a la titularidad de los órganos que conforman la estructura de UNASUR y sus atribuciones respectivas. El artículo 11 designa las fuentes jurídicas de la UNASUR, y los artículos 12 y 13 establecen reglas relativas a la adopción de normativa y de políticas, así como a la creación de instituciones, organizaciones y programas.

e. El artículo 14 declara el valor del diálogo político y compromete a los Estados Miembros al consenso, mientras que el artículo 15 dispone las prioridades de la UNASUR en el marco del diálogo internacional, y determina la responsabilidad de los órganos en el relacionamiento con terceros.

f. El artículo 16 se refiere a la regulación de cuestiones presupuestarias de la UNASUR, y el artículo 17 tiene que ver con la determinación de la materia de un protocolo adicional al Tratado: un Parlamento Suramericano. Por su lado, el artículo 18 establece la promoción de la participación ciudadana y el mandato a los Estados Miembros de generar instrumentos

institucionales al respecto.

g. El artículo 19 se refiere a la admisión de Estados Asociados y a la delimitación de sus derechos y obligaciones en la UNASUR. En el artículo 20 se determinan las reglas relativas a la adhesión de nuevos Estados Miembros y en el artículo 21 se regula la forma de solventar diferencias interpretativas o aplicativas del Tratado,

Registro Oficial - Edición Constitucional Nº 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 99

h. El artículo 22 se refiere a las inmunidades y privilegios de la UNASUR, de sus representantes y de sus funcionarios, al mismo tiempo que establece específicamente cuestiones referentes a su sede en la República del Ecuador. En el artículo 23 se determinan los idiomas oficiales de la UNASUR.

i. El artículo 24 establece las disposiciones propias del Tratado relativas a su duración y denuncia, y el artículo 25 prevé el mecanismo para enmendar el Tratado. Finalmente, el artículo 26 se refiere a la entrada en vigor del Tratado y al depósito de los instrumentos de ratificación, y el artículo 27 dispone el registro ante la Organización de Naciones Unidas (ONU). El Artículo Transitorio tiene que ver con la designación de una Comisión Especial para elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional relativo al funcionamiento del Parlamento Suramericano.

15. De conformidad al artículo 24 del Tratado, su denuncia debe ceñirse a las siguientes reglas:

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros. La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario. La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

16. Los preceptos que tienen relevancia constitucional y, por consiguiente, serán analizados son las disposiciones relacionadas con la política económica y fiscal del Estado (artículo 3.f), al acceso a la salud (artículo 3.i), y a la política y derechos migratorios (artículo 3 j y k).

Política económica y fiscal del Estado

17. El artículo 3 (f) del Tratado se refiere a la adopción de "mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales". El Ministerio de Economía y Finanzas remitió a la Corte Constitucional "un informe técnico respecto al posible impacto en políticas económicas que esta denuncia del tratado podría tener"¹. Al respecto, dicha institución comunicó que:

No se concretaron instrumentos o instituciones en el marco de la integración comercial, económica y financiera... En este sentido, la denuncia del tratado no conllevaría afectaciones de política económica... Al denunciar el Tratado UNASUR, Ecuador no sería titular de Acciones Clase A en el Banco del Sur, el cual aún no está operativo (fs. 88 vía., énfasis agregado).²

18. La política económica de la República del Ecuador no se vería comprometida por la denuncia del Tratado. Además de lo expresado, cabe destacar que el Plan Nacional de Desarrollo, al cual

¹ Ministerio de Economía y Finanzas, Subsecretaría de Gestión y Eficiencia Institucional, Memorando Nro. MEF-SEI- 2019-0074-M de 20 de mayo de 2019, "Análisis de afectaciones económicas y fiscales tras denuncia del Tratado de la UNASUR requerido por la Corte Constitucional".

² Ministerio de Economía y Finanzas, Subsecretaría de Gestión y Eficiencia Institucional, Informe Técnico No. MEF- SGEI-072-

2019 de 20 de mayo de 2019, "Efectos en política económica por la denuncia de Ecuador al Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)".

100 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

se sujetan la programación y la ejecución de las políticas relacionadas a los recursos públicos, sólo menciona que "el Ecuador forma parte de varios espacios e iniciativas de integración como la Unión de Naciones Suramericanas"³ y que "respalda espacios políticos regionales"⁴, entre ellos UNASUR. Por tanto, la observancia obligatoria de dicho instrumento, como lo dispone el artículo 280 de la Constitución, no se vería afectada por la denuncia del Tratado.,

Acceso a la salud

19. El artículo 32 de [a Constitución dispone:

La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos...

...La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional (énfasis agregado).

20. El artículo 3 (j) del Tratado establece que uno de los objetivos específicos versa sobre el "acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud".

21. Ante la consulta sobre la afectación al acceso a los servicios de salud que podría acarrear el Tratado, el Ministerio de Salud Pública comunicó a la Corte Constitucional que:

...la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) no afectaría el derecho a los servicios de Salud, por encontrarse tutelado este Derecho en la Norma Fundamental del País (sic, fs. 70, énfasis agregado).⁵

22. Por tanto, habiendo garantizado la Constitución el derecho a la salud de acuerdo a los principios de universalidad y solidaridad, el acceso a los servicios de salud no se vería afectado. Por ende, la denuncia del Tratado, en este aspecto relevante, no resulta contrario al orden constitucional.

Política y derechos migratorios

23. El artículo 11 (8) de la Constitución, en su segundo párrafo, prescribe:

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

24. El artículo 3 (i) del Tratado se refiere al objetivo de "alcanzar una ciudadanía suramericana". Por su parte, el artículo 3 (k) tiene que ver con la "cooperación en materia de migración". El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en su informe presentado a la Corte Constitucional, expresó que:

...un proyecto de Decisión sobre ciudadanía suramericana y movilidad humana en los países de UNASUR fue considerada a nivel de Cancilleres, pero asumimos que no fue

³ Ecuador. "Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda Una Vida" (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades: 2017), página 21.

⁴ Ibíd 104.

⁵ Ministerio de Salud Pública, Viceministerio de Gobernanza y Vigilancia de la Salud, Memorando Nro. MSP-VGVS-2019-0591-M de 16 de mayo de 2019, "Información para la Corte Constitucional".

aprobada por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado [por] falta de consenso entre los países miembros, de forma que no existe una norma vinculante en materia migratoria a nivel de UNASUR (fs. 56, énfasis agregado).⁶

25. La Ley Orgánica de Movilidad Humana (en adelante, "LOMH"), en su artículo 83, establece que "Son ciudadanos suramericanos en Ecuador las personas nacionales de los países suramericanos pertenecientes a la UNASUR". Esta circunstancia, según lo refiere el mismo Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en su informe referido, implicaría que:

La denuncia del Ecuador al Tratado Constitutivo de UNASUR tornará inaplicable todo el Capítulo IV de la Ley de Movilidad Humana, toda vez que otorga beneficios a los connacionales de los países miembros de dicho organismo (fs. 56 vta., énfasis agregado).⁷

26. En efecto, los artículos 84 (Ingreso y salida del territorio nacional), 85 (Requisitos para obtener residencia temporal en Ecuador) 86 (Requisitos para residencia permanente en Ecuador), 87 (De los familiares de ciudadanos suramericanos), 88 (Normas generales sobre residencia) y 89 (Excepción en multas) regulan asuntos migratorios relativos a las personas nacionales de los países que integran la UNASUR.

27. De acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que se ha ocupado de este tema en su informe:

...dos nacionales de muchos países, de UNASUR gozan de tratamiento migratorios especiales por efecto de [otros] Acuerdos Internacionales vigentes, que acompañan, de los cuales el Ecuador es parte (fs. 56 vta.).

28. Las personas que accedieron al tratamiento migratorio previsto en la LOMH no pueden verse afectadas por la denuncia del Tratado. Esto debe garantizarse a todas las personas, a pesar de que ciertos instrumentos internacionales, indicados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en su informe, aseguren que los nacionales de algunos de los países integrantes de la UNASUR sigan amparados por un tratamiento migratorio similar al que actualmente gozan.⁸ La denuncia del Tratado podría tener un carácter regresivo en el caso de que disminuya o menoscabe el ejercicio de los derechos migratorios de las personas pertenecientes a Estados de la UNASUR que se encuentran en territorio ecuatoriano al amparo de] convenio denunciado.

⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Oficio Nro. MREMH-2019-0375-OF de 17 de mayo de 2019, "Denuncia al Tratado Constitutivo de la UNASUR y su efecto sobre derechos de movilidad humana".

⁷ *Ibíd.*

⁸ (i) Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela; (ii) Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacionales de los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela) de 20 de julio de 2016; (iii) Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados partes del MERCOSUR y Estados Asociados (Argentina, Brasil Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela) de 30 de junio de 2008; (iv) Decisión 397 "Tarjeta Andina de Migración" (Comunidad Andina) de 30 de setiembre de 1996; (v) Decisión 503 "Reconocimiento de documentos nacionales" de identificación de 28 de junio 2001 (Comunidad Andina); (vi) Decisión 504 "Creación de Pasaporte Andino" de 28 de junio de 2001.

29. La denuncia del Tratado podría tener efectos inconstitucionales si afectare derechos de personas que, al amparo de la LOMH, han accedido al tratamiento migratorio previsto en dicho cuerpo legal.

30. En mérito de todo lo expuesto, la denuncia del Tratado es constitucional, en tanto la decisión pertenece al ámbito de la soberanía nacional en el marco de las relaciones internacionales,⁹ pero el Estado debe garantizar que no se afecten los derechos migratorios de las personas que adquirieron estatus migratorio al amparo de las disposiciones de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, artículos 83 al 89, que reconoció categorías específicas a ciudadanos de los Estados miembros de UNASUR a la luz del Convenio que se denuncia.

IV. Dictamen

31. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional emite el siguiente dictamen:

1. Declarar que la "Denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) " es constitucional,
2. Establecer que los derechos de las personas adquiridos, en virtud de lo establecido en los artículos 83 al 89 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, deberán ser respetados y garantizados, mediante las medidas administrativas, legislativas y judiciales que correspondan.
3. Notificar al Presidente de la República con el presente dictamen, a fin de que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.
4. Publíquese y cúmplase.


Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (s)

Razón: Siento por tal que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los señores Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia

⁹ Cabe destacar que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana también se ha referido en su informe a la "situación del Tratado Constitutivo de UNASUR". En ese sentido, ha puesto en conocimiento de esta Corte Constitucional las decisiones de los distintos Estados, expresando que: Colombia no es Estado parte desde el 1 de marzo de 2019; Argentina hará efectiva la denuncia el 18 de octubre de 2019; Paraguay hará efectiva la denuncia el 12 de octubre de 2019; Brasil hará efectiva la denuncia el 18 de octubre de 2019; y Chile efectuará la denuncia una vez que concluyan los procedimientos internos respectivos.

Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 103

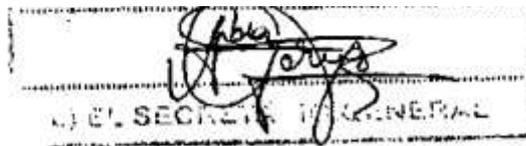
de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del martes 18 de junio de 2019.- Lo certifico.


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



104 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Caso Nro. 0017-19-TI



27 de junio
a de la

Auto No. 17-19-TI/19
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

CASO No, 17-19-TI

VISTOS: PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M., 16 de julio de 2019

I Antecedentes

1. El 19 de marzo de 2019, el ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, José Valencia Amores, comunicó a la Presidencia Pro Témpore de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) la decisión del Gobierno Ecuatoriano de "iniciar los procedimientos internos para la denuncia del Tratado".
2. El 1 de abril de 2019, la secretaria general jurídica de la Presidencia de la República, Johana Pesantez Benítez, solicitó a la Corte Constitucional "dar inicio al trámite de denuncia de Tratado Internacional".
3. El 30 de abril de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional, por medio del Dictamen No. 17-19-TI/19, dispuso que la denuncia del tratado "requiere aprobación previa de la Asamblea Nacional".
4. El 18 de junio de 2019, la Corte Constitucional emitió dictamen analizando la constitucionalidad de la denuncia del Tratado Constitutivo de la UNASUR. En el dictamen en cuestión, la Corte declaró que la denuncia del tratado de la UNASUR es constitucional y, por otra parte, estableció que los derechos de las personas, adquiridos en virtud de lo establecido en los artículos 83 al 89 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (en adelante, "LOMH"), deberán ser respetados y garantizados, mediante las medidas administrativas, legislativas y judiciales que correspondan. El 27 de junio de 2019, la Secretaria General de la Corte Constitucional realizó las notificaciones correspondientes.
5. El 1 de julio de 2019, Johnny Centeno, en su calidad de presidente nacional de "Jóvenes UNASUR - Ecuador", y Lucía Magdalena Pazmiño Castro, por sus propios derechos, solicitaron aclaración y ampliación del dictamen emitido por la Corte Constitucional el 18 de junio de 2019.

II. Solicitudes de aclaración y ampliación

6. La solicitud de ampliación y aclaración de Johnny Centeno y Lucía Magdalena Pazmiño Castro se resume en seis interrogantes que son formuladas a la Corte Constitucional. La primera se refiere a vulneración de la integración suramericana como objetivo estratégico del Estado ecuatoriano; la segunda a la vulneración de los derechos relativos a la paz, la democracia y los derechos humanos; la tercera a la violación del derecho a la salud; la cuarta a las contribuciones ordinarias del Estado a la UNASUR; la quinta a los derechos de las personas al amparo de LOMH; y, por último, la sexta tiene que ver con la actuación de la Asamblea Nacional en el marco del procedimiento de denuncia del tratado.
7. Luego de señalar las cuestiones mencionadas en el párrafo que antecede, los solicitantes requieren "identificar, determinar, y señalar de manera clara y precisa cómo la Denuncia del Tratado Constitutivo de UNASUR no vulneraría derechos y normas constitucionales, debiendo aclarar y ampliar el dictamen en este sentido".

III Fundamentos de la Corte

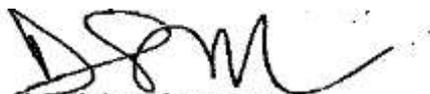
8. La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 440 establece que "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables".

9. Al respecto, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo de manera reiterada que la aclaración procede siempre y cuando la decisión tuviere obscuridad en algunos de sus puntos, y la ampliación si es que no hubiesen sido resueltos todos los asuntos que atañen al procedimiento constitucional. En ese sentido, resulta imposible modificar la decisión al resolver los recursos de aclaración o ampliación, puesto que ello implicaría un atentado contra la seguridad jurídica y, además, constituiría un desconocimiento de los efectos que tienen los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

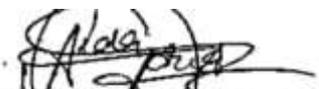
10. De la revisión del pedido de ampliación y aclaración presentado, se observa que la solicitud pretende que la decisión adoptada por la Corte Constitucional en el dictamen del 18 de junio de 2019 sea revisada y reformada. Esto, tomando en cuenta que en dicho pronunciamiento ya fueron consideradas todas las cuestiones de relevancia constitucional respecto de la denuncia del tratado de la UNASUR y en consecuencia, la Corte Constitucional determinó cuáles deberán ser los efectos de la denuncia, específicamente, con relación a los derechos adquiridos en función de lo establecido en la LOMH.

EV Decisión

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional resuelve negar el pedido de aclaración y ampliación presentado por Johnny Centeno y Lucía Magdalena Pazmiño Castro. En consecuencia, se dispone notificar este auto v archivar la causa.


Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (s)

RAZÓN: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los señores Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila 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 del martes 16 de julio de 2019.- Lo certifico.


Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL


CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por MEDC (1) GE
13/AGD/19


Quito, D.M., 16 de julio de 2019

CASO No. 20-19-TI

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

Dictamen

Sobre la necesidad de aprobación legislativa del "Convenio entre la República del Ecuador y Japón para eliminar la doble imposición con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributaria"

I Antecedentes

1. El "Convenio entre la República del Ecuador y Japón para eliminar la doble imposición con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributaria" y su "Protocolo" ("Tratado o Convenio") fueron suscritos el 15 de enero de 2019.

2. El 3 de junio de 2019, mediante oficio No. T.485-SGJ-19-0412, la doctora Johana Pesantez Benítez, Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Tratado y su Protocolo, solicitando que se resuelva si este Convenio requiere o no aprobación legislativa, previo a su ratificación por parte del Presidente de la República.

3. El 2 de julio de 2019, mediante sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno de este organismo, se designó al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet para que resuelva lo solicitado en el párrafo supra.

4. En la misma fecha la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando No. 1083-CCE-SG-SUS-2019, remitió el caso al despacho del juez ponente, quien avocó conocimiento de la causa mediante auto expedido y notificado el 3 de julio de 2019.

II Competencia

5. Al amparo de los artículos 419 y 438 de la Constitución de la República ("CRE"), en concordancia con el número 1 del artículo 107; el artículo 109; y, el número 1 del artículo 110 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"); así como el artículo 82 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("CRSPCCC"), le corresponde al juez ponente designado mediante sorteo, la elaboración del informe sobre la necesidad de aprobación legislativa; y, le compete al Pleno de la Corte Constitucional aceptarlo.

III. Contenido y Análisis del Tratado

6. El Tratado que nos ocupa es un acuerdo bilateral entre la República del Ecuador y Japón ("las Partes") que está compuesto por 30 artículos y un Protocolo. Revisado el contenido del Tratado, se observa que el mismo tiene como finalidad evitar que a las personas naturales y jurídicas, empresas y sociedades de la República del Ecuador y de Japón, se les imponga una doble imposición tributaria. Este, no solo regula una situación jurídica práctica, sino que, además, a través del mismo se desarrollan estrategias para evitar la evasión y elusión tributaria. Las disposiciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- Artículo 1: Personas comprendidas
- Artículo 2: Impuestos comprendidos
- Artículo 3; Definiciones generales
- Artículo 4: Residentes
- Artículo 5: Establecimiento permanente
- Artículo 6; Rentas inmobiliarias
- Artículo 7: Beneficios empresariales
- Artículo 8: Transporte internacional marítimo y aéreo
- Artículo 9; Empresas asociadas
- Artículo 10: Dividendos
- Artículo 11: Intereses
- Artículo 12: Regalías
- Artículo 13: Ganancias de capital
- Artículo 14: Renta del trabajo independiente
- Artículo 15: Renta del trabajo dependiente
- Artículo 16: Remuneraciones en calidad de consejero
- Artículo 17: Artistas y deportistas
- Artículo 18: Pensiones
- Artículo 19: Funciones públicas
- Artículo 20: Estudiantes
- Artículo 21: Otras rentas
- Artículo 22: Eliminación de la doble tributación
- Artículo 23: No discriminación
- Artículo 24: Procedimiento amistoso
- Artículo 25: Intercambio de información
- Artículo 26: Asistencia en la recaudación de impuestos
- Artículo 27: Miembros de misiones diplomáticas y de oficinas consulares
- Artículo 28: Derecho a beneficios
- Artículo 29: Entrada en vigor
- Artículo 30: Denuncia
- Protocolo: precisiones sobre la interpretación de conceptos y alcance de disposiciones constantes en el Convenio.

7. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos considera a la doble imposición como el "resultado de la aplicación de impuestos similares, en dos (o más) Estados, a un mismo contribuyente respecto de la misma materia imponible y por el mismo período de

tiempo"¹. Por ende, los Convenios de Doble Imposición ("CDI") no interfieren o alteran en el ordenamiento jurídico interno de los Estados, toda vez que su propósito es establecer parámetros sobre a quién corresponde la facultad de establecer impuestos, en escenarios donde dos Estados gozan de la potestad tributaria sobre una renta concreta.

8. De esta manera, tras un análisis pormenorizado del contenido del Tratado se verifica que el "Convenio entre la República del Ecuador y Japón para eliminar la doble imposición con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributaria" no se adecúa a los postulados prescritos en el artículo 419 de la CRE, toda vez que el objeto y fin del Tratado es establecer mecanismos de cooperación para el cobro de ciertas obligaciones impositivas, lo cual no se relaciona con materia territorial o límites, ni establece alianzas políticas o militares. De la misma manera, no atribuye competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional o compromete el patrimonio natural biodiverso.

9. Por otro lado, el Convenio no obliga, de manera alguna, a la República del Ecuador a expedir, modificar o derogar una ley. En este sentido, es preciso puntualizar que, de acuerdo con el artículo 425 de la CRE, los tratados internacionales suscritos por el Ecuador tras su entrada en vigor pasan a formar parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, De este modo, tampoco es necesaria la aprobación de una ley para su aplicabilidad.

10. El Tratado tampoco versa sobre derechos y garantías, puesto que se limita a establecer reglas prácticas que permitan identificar a qué Estado parte corresponde el cobro de tributos. Sin establecer elementos que modifiquen, restrinjan o interfieran en el goce y ejercicio de los derechos garantizados en la CRE.

11. Adicionalmente, el Tratado no compromete, a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales la política económica establecida en el "Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 -Toda una Vida", debido a que el Convenio es un acuerdo bilateral entre Estados, en donde participan únicamente Ecuador y Japón. Y, adicionalmente, el mismo no compromete la política económica ecuatoriana establecida en el plan nacional de desarrollo vigente, ya que la intención del Convenio es evitar que los obligados tengan que asumir dos obligaciones similares en situaciones donde exista concurrencia de la potestad tributaria de dos Estados contratantes, lo cual no se relaciona con la estabilidad y/o crecimiento económico del país, a través de modificación de factores como el empleo, la producción, la balanza de pagos, la protección o liberalización de industrias, entre otros aspectos que podrían afectar a la economía del país.

12. Por último, el Convenio en cuestión no compromete a la República del Ecuador en acuerdos de integración o de comercio. Si bien es cierto la eliminación de la doble tributación puede conllevar un incentivo para la inversión entre Ecuador y Japón, es necesario diferenciar entre el objeto que persigue el Convenio y los efectos que el mismo puede generar.

13. Como se ha venido desarrollando, este tipo de Convenios, salvo casos específicos, tienen como finalidad establecer normas prácticas que permitan determinar sobre qué Estado recae la potestad recaudadora de modo que los obligados no tengan que asumir varias obligaciones tributarias sobre la misma fuente de ingreso. Esto no implica o tiene como propósito fomentar la

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. "Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio", Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE. París, 2010.

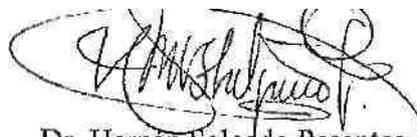
integración política, económica o social entre los Estados parte a través de la armonización tributaria, acuerdos preferenciales, zonas de preferencias arancelarias, zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones económicas y monetarias o integraciones económicas totales.

14. Es importante mencionar que la Corte Constitucional, hasta el momento, mantuvo la postura de que los CDI requerían aprobación legislativa, por considerar que el contenido de los Convenios se adecuaba a los presupuestos prescritos en el artículo 419 de la CRE.² No obstante, sobre la base de las consideraciones antes referidas, esta Corte se aleja, de manera motivada, del criterio precedente al no compartir el análisis realizado por sus antecesoras.

IV Decisión

15. El "Convenio entre la República del Ecuador y Japón para eliminar la doble imposición con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributaria" y su "Protocolo", no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la CRE.

16. De conformidad con el apartado número 2 del artículo 82 del CRSPCCC, se ordena la devolución del tratado a la Presidencia de la República para que se continúe con el trámite correspondiente.

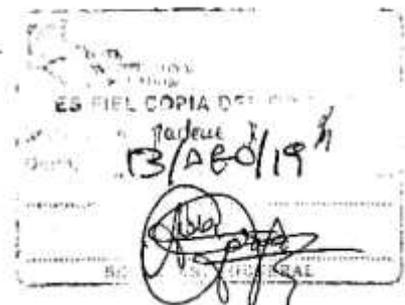


Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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 Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del martes 16 de julio de 2019.- Lo certifico.-



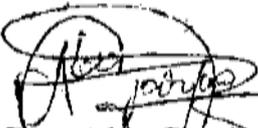
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



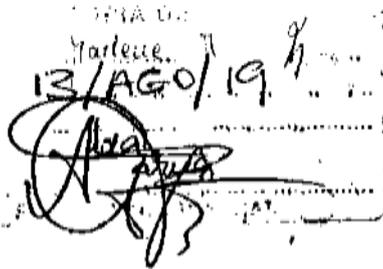
² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-16-DTI-CC, caso No. 0003-15-TI; sentencia No. 001-18-DTI-CC, caso No. 0014-17-TI; sentencia No. 008-14-DTI-CC, caso No. 0026-13-TI; sentencia No. 008-16-DTT-CC, caso No. 0004-16-TI; sentencia No. 013-13-DTI-CC, No. 0023-12-T1; sentencia No. 016-11-DTI-CC caso No. 0022-11-TI; sentencia No. 017-17-DTI-CC, caso No. 0007-17-TI; sentencia No. 023-13-DTI-CC, caso No. 0011-13-TL

Caso Nro. 0020-19-TI

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día lunes veintidós de julio del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- Lo certifico.-


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED


13/AGO/19

112 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Dictamen No. 21-19-TI/19
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 23 de julio de 2019

CASO No. 21-19-TI

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

Dictamen

Sobre la necesidad de aprobación legislativa del Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la imposición de restricciones a la importación de categorías de materiales arqueológicos y etnológicos del Ecuador.

I Antecedentes

1. El 22 de mayo de 2019 se firmó en la ciudad de Quito el "Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la imposición de restricciones a la importación de categorías de materiales arqueológicos y etnológicos del Ecuador" (en adelante "Memorando de Entendimiento" o "Memorando").

2. El 17 de junio de 2019, la Dra. Johana Pesantez Benítez, Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República, mediante Oficio No. T.492-SGJ-19-0450, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Memorando de Entendimiento para que resuelva si requiere aprobación legislativa.

3. De conformidad con el sorteo realizado en sesión del Pleno del Organismo el 2 de julio de 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 04 de julio de 2019.

II Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer el Memorando de Entendimiento y emitir el dictamen sobre si requiere aprobación legislativa, de conformidad con [o dispuesto en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 107 numeral 1 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Registro Oficial - Edición Constitucional Nº 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 113

III Consideración y fundamentos de la Corte Constitucional

5. El objeto del presente dictamen es establecer si el Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América, relativo a la imposición de restricciones a la importación de categorías de materiales arqueológicos y etnológicos del Ecuador, requiere aprobación de la Asamblea Nacional.

6. Para tal efecto, este Organismo examinará el contenido del Memorando de Entendimiento suscrito entre los Gobiernos de Ecuador y Estados Unidos, a fin de establecer si sus disposiciones incurren en las materias previstas en el artículo 419 de la Constitución de la República, que dispone:

"Art. 419.- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

v

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

supranacional.

8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético."

7. Dicho aquello, de la lectura de los considerandos que introducen el Memorando, se observa que enuncia como su principal sustento a la Convención de la UNESCO de 1970 sobre las "medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales", de la cual el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América son parte.

8. Con base en dicha Convención, en el siguiente considerando del instrumento internacional, se determina expresamente su propósito; "...reducir los incentivos para el saqueo de materiales arqueológicos y etnológicos irremplazables, representativos del patrimonio cultural del Ecuador".

9. En este sentido, el Memorando de Entendimiento tiene como finalidad la protección del patrimonio cultural del Ecuador, a través de la implementación de medidas y mecanismos
114 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

aplicables para los Estados parte, a fin de evitar el saqueo de material arqueológico y etnológico del país.

10. Respecto de sus cláusulas, el artículo 1.1 del Memorando, desarrolla su objeto de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 1

1.1. El Gobierno de los Estados Unidos de América, de conformidad con su legislación, incluida la Ley de los Estados Unidos de América relativa a la Aplicación de la Convención sobre Bienes Culturales, restringirá la importación de ciertos materiales arqueológicos a los Estados Unidos de América, entre ellos objetos de cerámica, piedra, metal y tejido orgánico, cuyas fechas abarquen desde aproximadamente 12.000 A.C. hasta hace 250 años, y ciertos materiales etnológicos que puedan incluir categorías de material eclesiástico de la época colonial y pinturas, documentos y manuscritos laicos de la época colonial de entre 1532 D.C. y 1822 D.C. que figuren en la lista a ser promulgada por el Gobierno de los Estados Unidos de América (en lo sucesivo denominada como "Lista de Designación"), a menos que el Gobierno de la República del Ecuador emita un certificado que dé fe de que dicha exportación no contraviene sus leyes."

11. Así, el instrumento internacional objeto de estudio, determina que el Gobierno de los Estados Unidos de América restringirá la importación a su territorio, de bienes arqueológicos y etnológicos de las características señaladas en la disposición transcrita.

12. Esto será realizado a partir de la emisión por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América de una Lista denominada "Lista de Designación", que contemplará los materiales restringidos para su importación, sin perjuicio que el Estado ecuatoriano tenga la potestad de certificar que

determinada exportación no contraviene sus leyes.

13. Además, el artículo 1.2 estipula que el Gobierno de los Estados Unidos de América devolverá al Ecuador cualquier material u objeto de la "Lista de Designación", que sea decomisado en su territorio.

14. Por otra parte, según el artículo 2.2 del Memorando, el Gobierno de la República del Ecuador asume el compromiso de hacer todo lo posible por proporcionar a los Estados Unidos "...información sobre excavaciones no autorizadas, apropiación, robo, hurto, saqueo, importación, exportación, transferencia, transporte, tráfico y/o comercialización ilícita de bienes culturales...", con el fin de resguardar su patrimonio.

15. En esta misma línea, el artículo 2.3 establece que la República del Ecuador deberá hacer todo lo posible para adoptar acciones compatibles con la Convención de la UNESCO de 1970, Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 115

para proteger su patrimonio cultural; y, determina que los Estados Unidos prestarán la asistencia técnica por medio de programas en los sectores público o privado.

16. Así mismo, en el artículo 2.4 del instrumento internacional, se indica que el Gobierno ecuatoriano colaborará con otros países que efectúen un considerable volumen de importación de objetos y materiales arqueológicos y etnológicos del Ecuador, para prevenir la transferencia, transporte, tráfico o comercialización ilícita de este tipo de bienes.

17. Adicionalmente, se dispone que se alentará el intercambio y préstamo de materiales arqueológicos y etnológicos con fines culturales, educativos y/o científicos (artículo 2.5); y, se establece que las Partes informarán sobre las medidas tomadas para el cumplimiento del Memorando (artículo 2.6).

18. Por su parte, el artículo 3 reconoce que las actividades que se lleven a cabo de conformidad con el Memorando, quedarán sujetas a las leyes y reglamentos propios de las partes (artículo 3).

19. Finalmente, se contempla la entrada en vigor y el tiempo de vigencia del Memorando (artículo 4.1); la posibilidad de prórroga y enmienda (artículo 4.2); la evaluación para su prórroga (artículo 4.3); la notificación para la terminación del Memorando (artículo 4.4); y, la resolución de las controversias a través de consulta o negociación directa entre las Partes (artículo 4.5).

20. En definitiva, de la revisión del Memorando de Entendimiento, se verifica que tiene por objeto restringir la exportación/importación de materiales arqueológicos y el establecimiento de varias medidas para la protección de los bienes representativos del Ecuador, por lo que sus disposiciones se encuentran orientadas a la consecución de tal finalidad.

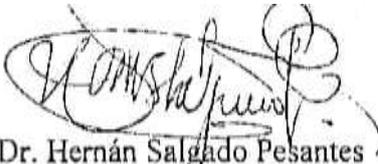
21. Una vez que se ha examinado el contenido del Memorando, se desprende que no se refiere a materia territorial o de límites, no establece alianzas políticas o militares, no contiene el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley. Tampoco compromete la política económica del Estado o versa

sobre acuerdos de integración y de comercio; no atribuye competencias propias del orden jurídico interno a organismos internacionales o supranacionales; ni compromete el patrimonio natural del país.

22. El Memorando de Entendimiento, como quedó indicado, establece medidas para restringir el ingreso a los Estados Unidos de América, de ciertos bienes arqueológicos y etnológicos del Ecuador y que se implementen medidas para su debida protección. En tal virtud, las estipulaciones del instrumento internacional no alteran de modo alguno el régimen de los derechos y garantías constitucionales, específicamente del derecho a la cultura, por lo que el Memorando no incurre en ninguno de los casos establecidos en el artículo 419 de la Constitución de la República.
116 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

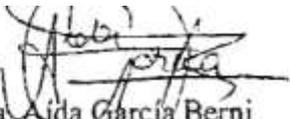
IV Decisión

23. Por todo lo anterior, el "Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la imposición de restricciones a la importación de categorías de materiales arqueológicos y etnológicos del Ecuador" no requiere aprobación previa de la Asamblea Nacional, como enmarcarse en los casos



Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

RAZÓN: Siento por tal que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los señores Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria del martes 23 de julio de 2019.- Lo certifico.



Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL

ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL

Revisado por *[Handwritten Signature]*

Quito, a *23 de Julio 2019*

[Handwritten Signature]
SECRETARIA GENERAL

Caso Nro. 0021-19-TI

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


Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED



118 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Dictamen No. 22-19-TI/19
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 23 de julio de 2019

CASO No. 22-19-TI

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

Dictamen

Respecto a la necesidad de aprobación legislativa del "Acuerdo entre la República del Ecuador y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) sobre los Privilegios e Inmunidades de la OPAQ"

I. Antecedentes

1. El Ecuador, representado por Rodrigo Riofrío Embajador - Representante Permanente del

Ecuador ante la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas - OPAQ, suscribió con Rogelio Pfirter, Director General de la referida Organización el "Acuerdo entre la República del Ecuador y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) sobre los Privilegios e Inmunities de la OPAQ" el 17 de julio de 2008, en la Haya.

2. La doctora Johana Pesantez: Secretaria Nacional Jurídica de la Presidencia de la República, mediante oficio No. T.497-SGJ-19-0478, de 24 de junio de 2019, puso en conocimiento de la Corte Constitucional el texto del "Acuerdo entre la República del Ecuador y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) sobre los Privilegios e Inmunities de la OPAQ", a fin de que "de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a los tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte del Presidente de la República, estos deben ser puestos en conocimiento de la Corte Constitucional, para que resuelva si estos requieren o no aprobación legislativa, además de emitir el correspondiente Dictamen sobre la constitucionalidad de su contenido".
3. De conformidad con el sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo el 2 de julio de 2019, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el caso a conocimiento de la jueza Daniela Salazar Marín a través de memorando No. 1085-CCE-SG-SUS-2019, de 2 de julio de 2019. Mediante providencia de 2 de julio de 2019, la jueza constitucional avocó conocimiento de la presente causa.
4. Al amparo de lo dispuesto en el artículo 419 de la Constitución de la República y los artículos 107 y 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Codificación del Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 119

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional emite el siguiente dictamen:

II. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y aprobar el correspondiente dictamen sobre la necesidad o no de aprobación legislativa del "Acuerdo entre la República del Ecuador y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) sobre los Privilegios e Inmunities de la OPAQ", de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal d), y 107 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
6. Asimismo, el artículo 82 numeral 1 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, establece que para ejercer el control constitucional de los tratados internacionales, la Corte Constitucional emitirá dictamen sobre la necesidad o no de aprobación legislativa, previo informe del juez o jueza ponente.
7. A efectos de determinar si el "Acuerdo entre la República del Ecuador y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) sobre los Privilegios e Inmunities de la OPAQ" suscrito el 17 de julio de 2008, requiere o no de aprobación legislativa, esta Corte Constitucional

debe analizar si el contenido del mismo incurre en los supuestos del artículo 419 de la Constitución de la República.

8. En primer lugar, cabe señalar que el acuerdo que se encuentra bajo análisis guarda relación con la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y e] Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción, suscrito por el Ecuador en París, el 14 de enero de 1993 y ratificado en la Secretaría General de las Naciones Unidas el 6 de septiembre de 1995, por lo que su texto forma parte del ordenamiento, jurídico de la República. Dicha convención fue publicada en el Registro Oficial No. 789 de 26 de septiembre de 1995. La relación entre el presente acuerdo y la Convención referida, se encuentra en que el primero tiene como finalidad dar cumplimiento a lo dispuesto en los párrafos 48, 49 y 50 del artículo VIII de la Convención.
9. Adicionalmente, varias de las disposiciones constantes en el acuerdo objeto de análisis hacen referencia a la Convención Sobre Privilegios e Inmidades de las Naciones Unidas, publicada en el Registro Oficial No, 147, 27 de febrero 195 7.]

1 En particular los artículos 4 (numerales 1 y 2), 6 (numerales 2 literales d, f y g, y 4), 7 (numeral 1 literal e y f) y 9 (numerales 1 y 4).

120 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

10. De la revisión del contenido del "Acuerdo entre la República del Ecuador y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) sobre los Privilegios e Inmidades de la OPAQ" se desprende que su principal objetivo es establecer los lineamientos relativos a la capacidad jurídica, privilegios e inmidades de la OPAQ, tanto como institución, como con respecto a los delegados de los Estados Partes, los representantes nombrados al Consejo Ejecutivo, el Director General, los suplentes y asesores de éstos, funcionarios, expertos y en general el personal de la Organización, en aplicación de lo previsto en los párrafos 48 y 49 del artículo VIII de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción, referido anteriormente. Para el efecto, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas-OPAQ y la República del Ecuador firmaron el acuerdo sujeto a análisis.
11. El artículo 419 de la Constitución de la República dispone lo siguiente:

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

12. Del contenido integral del instrumento internacional sujeto a análisis no se desprende que este se enmarque dentro de los supuestos del artículo 419 de la Constitución de la República que requieren de aprobación legislativa. El "Acuerdo entre la República del Ecuador y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) sobre los Privilegios e Inmunidades de la OPAQ" no establece disposiciones de materia territorial o de límites (artículo 419 numeral 1) ni dispone el establecimiento de alianzas políticas o militares (artículo 419 numeral 2). Tampoco contiene expresamente compromisos para expedir, modificar o derogar una ley interna (artículo 419 numeral 3).
13. El instrumento sujeto análisis tampoco se "refiere a los derechos y garantías establecidas en la Constitución (artículo 419 numeral 4); no compromete en algún sentido la política económica nacional (artículo 419 numeral 5); no compromete al Ecuador a acuerdos de integración y de comercio (artículo 419 numeral 6); no atribuye competencias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional (artículo 419 numeral 7); ni tampoco compromete el patrimonio natural o biodiverso (artículo 419 numeral 8).

Registro Oficial - Edición Constitucional Nº 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 121

14. Dado que el acuerdo objeto de análisis contiene en su artículo 10 una cláusula arbitral, corresponde analizarlo a la luz del artículo 422 de la Constitución de la República. Según dicha norma, "[n]o se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas, (...)".
15. En el presente caso, el "Acuerdo entre la República del Ecuador y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) sobre los Privilegios e Inmunidades de la OPAQ" no incurre en la prohibición señalada en el artículo 422 de la Constitución de la República, puesto que según el convenio arbitral analizado somete a arbitraje "[t]oda diferencia relativa a la interpretación o aplicación del presente Acuerdo que no se resuelva de forma amistosa".
16. Así, en el presente caso el convenio arbitral no se refiere a procesos entre el Estado y personas jurídicas privadas, sino entre el Estado y personas jurídicas internacionales, de tal manera que por la naturaleza de las partes, no resulta aplicable la prohibición del artículo 422 de la Constitución.
17. Por lo dicho, en el mencionado convenio arbitral el Estado ecuatoriano no se encuentra cediendo jurisdicción a instancias arbitrales internacionales, respecto a temas relativos a controversias contractuales o de índole comercial, considerando el objeto del referido acuerdo.

III. Dictamen respecto a la necesidad de aprobación legislativa

18. A la luz de lo anterior, esta Corte dictamina que el "Acuerdo entre la República del Ecuador y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) sobre los Privilegios e Inmunidades de la OPAQ" no requiere aprobación previa de la Asamblea Nacional, por no

enmarcarse en los casos previstos en el artículo 419 de la Constitución de la República.



Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

RAZÓN: Siento por tal que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los señores Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de los 122 – Jueves 15 de agosto de 2019 Edición constitucional N° 6 - Registro Oficial

Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria del martes 23 de julio de 2019.- Lo certifico.



Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL



Caso Nro. 0022-19-TI

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


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED



124 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Sentencia No. 39-10-IS/19 Juez
ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 23 de julio de 2019

CASO No. 39-10-IS

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

Sentencia

Esta sentencia analiza la acción de incumplimiento de resolución de la Corte Constitucional mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad del acto administrativo dictado por el Tribunal Supremo Electoral en contra de un sujeto político.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 14 de octubre de 2003, el Tribunal Supremo Electoral (en adelante "TSE"), mediante Resolución N°. PJE-PLE-TSE-15-14-10-2003, sancionó al Partido Sociedad Patriótica "27 de Enero", Lucio Edwin Gutiérrez Borbúa y otros, con una multa de 405.063,16 USD
2. El 12 de febrero de 2004, el diputado Carlos González interpuso recurso de revisión a las cuentas de campaña del Partido Sociedad Patriótica "21 de Enero", Lista 3, por supuestas aportaciones del Partido de Trabajadores de México.
3. El 26 de marzo de 2004, el Partido Sociedad Patriótica pagó la multa establecida por el TSE.
4. El 17 de febrero de 2005, el diputado Guillermo Haro también interpuso recurso de revisión a las cuentas de campaña del "Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero", Lista 3, por supuestas aportaciones del Partido Nacionalista Kuomitan de Taiwan y aportaciones no declaradas.
5. El 11 de mayo de 2006, el TSE emitió la Resolución N°. PLE-TSE-20-11-5-2006, mediante el cual aprobó el informe N°. 01-CE-TSE-2006 de la Comisión Especial y sancionó, entre otros, a Lucio Edwin Gutiérrez Borbúa, con la suspensión de los derechos políticos por el lapso de dos años y el pago de una multa de USD 38.924.
6. El 10 de julio de 2006, el señor Fausto Gilmar Gutiérrez Borbúa y más de mil ciudadanos ecuatorianos presentaron la acción de inconstitucionalidad de la Resolución N°. PLE-TSE-20-11-5-2006.
7. El 11 de marzo de 2009, la Primera Sala de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición, mediante Resolución N°. 0013-2006-AA, declaró la inconstitucionalidad del acto administrativo, revocó la misma y ordenó que el TSE dicte la resolución que corresponda.
8. El 10 de marzo de 2010, el accionante solicitó la devolución de USD 38.924 por concepto de multa. Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 125
9. El 13 de abril de 2010, el Pleno del Consejo Nacional Electoral (CNE) antes TSE, con Resolución N°. PLE-CNE-3-13-4-2010, mediante la cual aprobó los memorandos N°. 159-2010-CEP-DAJ-CNE y N°. 162-2010-CEP-DAJ-CNE, resolvió: "...dispone al Director de Asesoría Jurídica, prepare oficio de contestación que se remitirá al ingeniero Lucio Gutiérrez Borbúa... a través del que se dará a conocer que los pedidos formulados...son improcedentes...". Aclarando que las instituciones del Estado solo pueden ejecutar aquellas facultades y atribuciones contempladas en la Constitución y en la ley.
10. El 8 de julio de 2010, el señor Lucio Edwin Gutiérrez Borbúa (en adelante "el accionante"), por sus propios derechos, presentó una demanda de acción de incumplimiento de la Resolución N°. 0013-2006-AA dictada por Corte Constitucional para el Periodo de Transición.
11. El 10 de julio de 2012, previo proceso de admisión y el sorteo respectivo, el expediente fue remitido al juez Patricio Herrera Betancourt. El 8 de enero de 2013, pasó al despacho del juez Marcelo Jaramillo Villa. Posteriormente, el 18 de noviembre de 2015, el caso fue remitido al juez Francisco Butiñá Martínez.
12. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Ávila Santamaría.
13. El 29 de abril de 2019, el juez avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique al legitimado activo, al Procurador General del Estado, a los terceros interesados, a la presidenta del Consejo Nacional Electoral (en adelante "CNE"), al Tribunal Contencioso Electoral (en adelante "TCE"), a fin de que emitan un informe debidamente argumentando acerca de la demanda de incumplimiento.

II. Competencia de la Corte Constitucional

14. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con los artículos 436 (9) de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

15. Esta Corte Constitucional deja constancia del incumplimiento y actuación irresponsable de los anteriores miembros de la Corte Constitucional, quienes no emitieron el pronunciamiento en el momento oportuno.

III. Fundamentos de la demanda

16. El accionante señala que, mediante resolución expedida el 11 de marzo de 2009, la Corte Constitucional para el Periodo de Transición, en lo principal declaró la inconstitucionalidad de la Resolución PLE-TSE-20-11-5-2006, que revocó la sanción y que debía dictar la resolución conforme la ley.

17. El accionante solicitó:

...disponga BAJO LAS PREVENCIÓNES ESTABLECIDAS EN EL ART. 86.4 DE LA CRE que el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL sin más dilación proceda a cumplir en su totalidad la Resolución Constitucional N°. 013-2009-AA dictada por 126 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

la Primera Sala de la Corte Constitucional de 13 de marzo de 2009 (sic) que está ejecutoriada...y publique EN EL REGISTRO OFICIAL QUE LA RESOLUCIÓN DEL 20 DE MAYO DEL 2006 DICTADA POR EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL FUE DECLARADA INCONSTITUCIONAL CUANDO SE LE SUSPENDIERON LOS DERECHOS POLÍTICOS POR DOS AÑOS. Y QUE LE DEVUELVAN EL VALOR DE USD 38,924... (énfasis en el original).

IV. Determinación del cumplimiento de sentencia

18. La Corte Constitucional, el 11 de marzo de 2009, considerando que se vulneró el derecho al debido proceso, por haber sido juzgado por un acto no tipificado en la ley y por falta de motivación (artículo 24.1 y 24.13 de la Constitución de 1998), resolvió:

1. Declarar la inconstitucionalidad de la Resolución PLE-TSE-20-11-5-2006 que ha sido impugnada, revocando la misma.

2, El Tribunal Supremo Electoral, deberá, en el marco de su competencia, dictar la resolución que corresponda de acuerdo con la Ley, sobre las demencias presentadas, para preservar el ordenamiento constitucional.

19. La Resolución PLE-TSE-20-11-5-2006, que fue revocada, dispuso;

Aprobar el Informe N°. 01-CE-TSE-2006 de 11 de mayo de 2006 de la Comisión Especial y, consecuentemente, sancionar:

a) Al señor Ingeniero Edwin Lucio Gutiérrez Borbúa, (sic) con la suspensión de los derechos políticos por el lapso de dos años, y con multa de... (US\$ 38.924) equivalente al

doble de la aportación no reportada...por haberse demostrado que hizo aportaciones ilícitas a su campaña presidencial...

20. El 10 de marzo de 2010, el accionante solicitó la devolución de USD 38.924 por concepto de multa que, según él, dispuso la Corte Constitucional en la resolución del año 2009.

21. El 15 de abril de 2010, el presidente del CNE, pinar Simón Campaña, mediante oficio N°. 218-P-OS-CNE-2010, comunicó al accionante:

La declaratoria de inconstitucionalidad antes mencionada es un acto firme y ejecutoriado, que solo rige para el futura, sin que la misma se haya dispuesto en forma expresa la devolución de la multa pagada y peor aún indemnización de daños y perjuicios ...por tales consideraciones, el Pleno del Consejo Nacional Electoral en la sesión celebrada el 13 de abril de 2010, resolvió negar por improcedente sus pedidos...

22. La Corte Constitucional, el 29 de abril del 2019 requirió al CNE que informe sobre el cumplimiento de sentencia.

Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 127

23. El 9 de mayo de 2019, Diana Atamaint Wamputsar, presidenta del CNE, indicó que el entonces Pleno del Consejo Nacional Electoral cumplió con lo dispuesto por la Primera Sala de la Corte Constitucional, ya que previo análisis de los memorandos N°. 159-2010-CEP-DAJ-CNE y N°. 162-2010-CEP-DAJ-CNE, de fechas 26 y 29 de marzo de 2010, emitidos por la dirección jurídica de la entidad, expidió la Resolución N°. PLE-CNE-3-13-4-2010. En dichos memorandos se considera que la devolución de la multa

"...es totalmente ilegal e improcedente" puesto que según el artículo 278 de la Constitución vigente al momento de los hechos dispone que "La declaratoria de inconstitucionalidad causará ejecutoria...La declaratoria no tendrá efecto retroactivo, ni respecto de ella habrá recurso alguno".

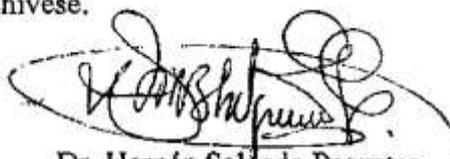
24. El 5 de julio de 2019, la presidenta del CNE, manifestó respecto del fallo aprobado por la Primera Sala de la Corte Constitucional el 11 de marzo de 2009: "... el entonces Pleno del Consejo Nacional Electoral, atendió lo dictaminado en relación a la pretensión planteada por el ingeniero Lucio Gutiérrez Borbúa".

25. Por lo expuesto en los considerandos anteriores, esta Corte determina que el Consejo Nacional Electoral cumplió lo dispuesto por este organismo constitucional.

V. Decisión

26. 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 desestimar la acción de incumplimiento planteada.

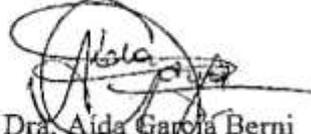
Notifíquese, publíquese y archívese.

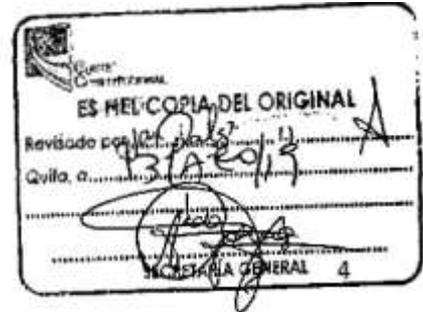


Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

RAZÓN: Siento por tal que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte

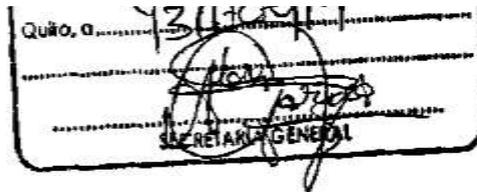
Constitucional con siete votos a favor de los señores Jueces Constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, ASÍ Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria del martes 23 de julio de 2019.- Lo certifico.


Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL



128 – Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Caso Nro. 0039-10-IS



ves primero de
is en el Acta de la

Registro Oficial -

Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 129

Sentencia N°. 58-10-IS/19 Juez
ponente: Ramiro Ávila Santamaría

Quito, D.M., 16 de julio de 2019

CASO N° 58-10-IS

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

Sentencia

Tema: Acción de incumplimiento sobre decisión dictada en una acción de protección que tuteló derechos de un miembro de la Policía Nacional.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 25 de febrero de 2010, el Consejo de Generales de la Policía Nacional (en adelante "CGPN"), mediante Resolución N°. 2010-082-CsG-PN (fs. 1 al 4), solicitó al comandante general de la Policía Nacional se coloque a disposición del Ministerio de Gobierno al teniente coronel de Policía de E.M.

Wagner Patricio Altamirano Villacís, por una supuesta participación en la venta de prospectos para aspirantes a Policías.

2. El 10 de mayo de 2010, el CGPN, mediante Resolución N°. 2010-250-CsG-PN (fs. 10 al 12), ratificó el contenido de la Resolución N°. 2010-082-CSG-PN, bajo el fundamento de que no habrían variado las circunstancias de los hechos sobre la presunta mala conducta profesional. Respecto de las resoluciones, el señor Wagner Patricio Altamirano Villacís, presentó una demanda de acción de protección en contra de los miembros del CGPN.

3. El 25 de junio de 2010, el Juzgado Décimo Séptimo de Garantías Penales del Guayas, cantón Naranjal, dejó sin efecto las resoluciones N°. 2010-082-CsG-PN y N°. 2010-250-CsG-PN, y ordenó que se restituya todos los derechos negados.

4. El 29 de junio de 2010, los miembros del CGPN interpusieron recurso de apelación. El señor Wagner Patricio Altamirano Villacís presentó el escrito de adhesión al recurso.

5. El 09 de agosto de 2010 la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, ratificó la sentencia subida en grado.

6. El 20 de agosto de 2010, el señor Wagner Patricio Altamirano Villacís solicitó al comandante general de la Policía Nacional, al CGPN y al inspector general de la Policía Nacional, el cumplimiento inmediato de la sentencia de segunda instancia.

7. El 12 de octubre de 2010, el señor Wagner Patricio Altamirano Villacís (en adelante "el accionante") presentó una demanda de incumplimiento de las sentencias dictadas por el Juzgado 130 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Décimo Séptimo de Garantías Penales del Guayas, con asiento en el cantón Naranjal y la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, respectivamente.

8. El 14 de octubre de 2010, el CGPN mediante Resolución N°. 2010-601-CsG-PN, resolvió: "... i. ACATAR la sentencia dictada, el 9 de agosto de 2010, por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas... por consiguiente se deja sin efecto las Resoluciones Nos. 2010-082-CsG-PN... 2010-250-CsG-PN..." (énfasis en el original).

9. El 28 de diciembre de 2010, el Comando General de la Policía Nacional mediante Orden General N°. 249 emitió el Acuerdo Ministerial N°. 795 en la que resolvió "...Dejar sin efecto el Acuerdo...N° 0000255...por el cual se coloca en Situación a Disposición al señor Teniente Coronel de Policía de E.M WAGNER PATRICIO ALTAMIRANO VILLACIS... Otorgar la Condecoración 'POLICÍA NACIONAL de 'PRIMERA CATEGORÍA...' (énfasis en el original).

10. El 29 de diciembre de 2010, el juez Edgar Zarate Zarate, avocó Conocimiento de la causa y ordenó que se notifique al Juzgado Décimo Séptimo de Garantías Penales del Guayas, con asiento en el cantón Naranjal, la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas y a la Policía Nacional, a fin de que emitan el informe respectivo sobre el incumplimiento de sentencias.

11. El 07 de enero de 2013, el caso fue sorteado y le correspondió sustanciar al juez Patricio Pazmiño Freiré.

12. El 18 de enero de 2018, conforme la Resolución N°. 004-201,6-CGE, la jueza Marien Segura Reascos, avocó conocimiento de la causa.

13. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría.

14. El 4 de junio de 2019 tuvo lugar la audiencia pública y se escuchó al señor Wagner Patricio Altamirano Villacís, quien estuvo acompañado de su abogada Sonia Salgado Lara, y en representación de la Policía Nacional intervino el abogado Manuel Sangucho Quishpe.

II. Competencia de la Corte Constitucional

15. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con los artículos 436 (9) de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

16. Esta Corte Constitucional deja constancia del incumplimiento y actuación irresponsable de los anteriores miembros de la Corte Constitucional, quienes no emitieron el pronunciamiento en el momento oportuno.

III. Fundamentos de la demanda

17. El accionante señala que, el CGPN se niega a cumplir con las sentencias dictadas por el Juzgado Décimo Séptimo de Garantías Penales del Guayas, con asiento en el cantón aranja y Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 131

la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, respectivamente, dentro de la acción de protección presentada. Solicita que se ordene:

. ..la Ejecución inmediata de los fallos... en la cual REVOCAN, ANULAN Y DEJAN SIN EFECTO US RESOLUCIONES N° 2010-082-CsG-PN...y...N° 2010-250-CsG-PN...de Consejo de Generales de la Policía Nacional, y todo el trámite administrativo instaurado en mi contra, y se me RESTITUYA todos mis Derechos que han sido conculcados al no dar cumplimiento a lo resuelto en la sentencia tantas veces indicadas como es mi condecoración por mis 25 años de servicios a la institución; que se me restituya como Jefe del Comando Rural del cantón Naranjal de la provincia del Guayas; no se registre las resoluciones anuladas en mi hoja y libro de vida... (énfasis en el original).

18. Durante la audiencia pública, el accionante manifestó que:

Efectivamente en parte han cumplido las disposiciones constitucionales, me volvieron nuevamente a la parte operativa... pero oh sorpresa llega después de tres años mi ascenso. Esas resoluciones constaban en el sistema digital de la Dirección General de Personal bloqueando el ingreso de mis calificaciones y cuando yo presento mis notas para mi debido ascenso, no existieron ni siquiera una calificación (sic).

IV. Determinación del cumplimiento de sentencia

19. La sentencia de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, de 09 de agosto de 2010, que ratifica la sentencia subida en grado, expresamente determinó:

...en consecuencia se REVOCA, SE ANULA Y SE DEJA SIN EFECTO las resoluciones 2010-082-CsG-PN...y...2010-250-CsG-PN...del Consejo de Generales, en las cuales se pone a disposición al accionante Tnte. Cml, De Policía E. M, Wagner Patricio Altamirano Villacís. De la misma manera se ANULA TODO EL TRAMITE ADMINISTRATIVO instaurado en contra del actor y se ordena que se le restituyan todos los derechos que le han sido negados, como la condecoración por 25 años de servicios a la Institución Policial...(énfasis en el original).

20. La resolución N°. 2010-250-CsG-PN, que fue revocada, dispuso textualmente:

./- RATIFICAR el contenido de la Resolución No. 2010-082-CsG-PN, de fecha 25 de febrero de

2010, en lo relacionado con el señor Teniente Coronel de Policía de E.M. WAGNER PATRICIO ALTAMIRANO VILLACIS, por cuanto no ha variado las circunstancias anteriores, que motivaron dicha Resolución.

2.- SOLICITAR al señor Comandante General de la Policía Nacional, se digne alcanzar el correspondiente Acuerdo Ministerial, mediante el cual, sea colocado a Disposición del Ministerio de Gobierno, el señor Teniente Coronel de E.M. WAGNER PATRICIO ALTAMIRANO VILLACIS.,

3.- REMITIR toda la documentación relacionada con el presente caso y más anexos a la Inspectoría General de la Policía Nacional, afín de que en el lapso de 60 días realice la Investigación Sumaria... (énfasis en el original),

21. En respuesta al requerimiento al CGPN para que informe sobre el cumplimiento de sentencia, el 20 de enero de 2011, Fausto Patricio Franco López en calidad de comandante general de la 2 - Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

Policía Nacional (fs. 71 al 74), remitió la Resolución 2010-601-CsG-PN y Orden General N°. 249 del Comando General de la Policía Nacional.

22. Por su parte, el 14 de febrero de 2018, Fabián Salas Duarte, en calidad de director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional y delegado del Ministro del Interior (fs. 123 al 125), informó que la falta de ascenso al grado inmediato superior del accionante, no tuvo relación alguna con el proceso administrativo desarrollado en el año 2010.

23. El abogado Manuel Sangucho Quishpe, en representación de la Policía Nacional, en la audiencia pública manifestó que en cumplimiento de la sentencia de acción de protección, la entidad procedió con la marginación de la hoja de vida del accionante con la razón de que se dejó sin efecto la sanción administrativa, permitió su reincorporación a la parte operativa e incluso convocó en el año 2012 al proceso de ascenso de categoría al grado de coronel, así lo indica:

...si no se hubiera marginado la hoja de vida, no hubiese sido llamado a reincorporarse al servicio a Naranjal. Peor aún, no hubiese sido llamado al curso de ascenso... El problema es que dentro del proceso ya de calificación, uno de estos requisitos es haber cumplido cinco años en el grado. Cumplió con los requisitos de cinco años. Otro requisito es sumar una puntuación en todo lo que ha tenido que ver con su carrera policial... Dentro de eso no reúne esa puntuación. Por tal motivo en la resolución 543 - 2012 se le califica no idóneo porque no reúne los requisitos que debió de haber cumplido para el grado de coronel (sic)...

24. El señor teniente coronel de la Policía de E.M. Wagner Patricio Altamirano Villacís, según información que consta en el expediente, se reintegró a sus funciones que venía desempeñando antes del inicio del proceso administrativo y recibió la condecoración por sus 25 años de servicio institucional (fs. 75 al 80).

25. El accionante, luego del trámite de reincorporación a su cargo, en el año 2012 participó en el proceso de calificación para el ascenso al inmediato grado superior de los Tenientes Coroneles de Policía de E.M. de Línea, pertenecientes a la Cuadragésima Novena Promoción de Oficiales de Línea, proceso en el cual obtuvo 16.875 y no alcanzó el puntaje mínimo exigido para el ascenso al grado de Coronel.

26. En este contexto, dado que la sentencia de 9 de agosto de 2010, dictada por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, dentro de la acción de protección, ordenó dejar sin efecto las resoluciones N°. 2010-082-CsG-PN y N°. 2010-250-CsG-PN se anule todo el

trámite administrativo instaurado en contra del actor y se restituyan los derechos que han sido negados, como la condecoración por 25 años de servicio, esta Corte Constitucional determina que el Consejo de Generales de la Policía Nacional, dio cumplimiento a la sentencia.

27. La Corte no tiene elementos probatorios para considerar que la posterior desvinculación del accionante, por no haber obtenido el ascenso al grado de Coronel y por no cumplir con los requisitos que exige la entidad policial, tienen relación directa con la sanción dejada sin efecto. La Corte considera que los hechos relacionados con el ascenso no pueden ser considerados un incumplimiento a la referida sentencia y requerirían demostración de hechos que son ajenos a la sentencia cuyo incumplimiento se demanda.

Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 133

V. Decisión

28. 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 desestimar la acción de incumplimiento planteada.

Notifíquese y archívese.



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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del martes 16 de julio de 2019.- Lo certifico. -



Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Caso Nro. 0058-10-IS

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


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED



Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 135

Sentencia No. 58-12-IS/19
Jueza ponente; Daniela Salazar Marín

Quito, D. M., 16 de julio de 201-9

CASO N°. 58-12-IS

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

Sentencia

Tema: Se analiza la acción de incumplimiento de sentencia constitucional presentada por el señor Washington Guido Terán Corella en calidad de Presidente de la Asociación de Transportistas Urbanos de Quevedo, mediante la cual solicita el cumplimiento de la resolución dictada el 27 de febrero de 2008 por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional dentro de la acción de amparo No. 0479-06-RA, que confirmó la sentencia dictada el 30 de diciembre de

2005 por el Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Los Ríos dentro del recurso de amparo No. 364-2005.

I. Antecedentes procesales

1. El 16 de diciembre de 2005, Washington Guido Terán Corella en calidad de Presidente de la Asociación de Transportistas Urbanos de Quevedo, presentó una acción de amparo en contra del Consejo Provincial de Tránsito de Los Ríos, con base en la resolución de 13 de diciembre de 2005 emitida por dicho Consejo-en la que se dispuso el incremento de 10 cupos a favor de la Compañía de Transportes de Buses Urbanos "VENCEDORES DE QUEVEDO".
2. El 30 de diciembre de 2005, el Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Los Ríos resolvió admitir el recurso de amparo constitucional y dejar sin efecto la resolución emitida por el Consejo Provincial de Tránsito de Los Ríos de 13 de diciembre de 2005, con relación al incremento de 10 cupos a favor de la Compañía de Transportes de Buses Urbanos "VENCEDORES DE QUEVEDO", así como el oficio No. 505-CPT-LR de 14 de diciembre de 2005, a través del cual el Director Administrativo del Consejo Provincial de Tránsito de Los Ríos comunicó al Sub-jefe de Tránsito de Los Ríos en Quevedo sobre el incremento de cupos a la referida compañía.
3. El 05 de enero de 2006, el anterior Director Administrativo del Consejo Provincial de Tránsito de Los Ríos presentó recurso de apelación.
4. El 27 de febrero de 2008, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional resolvió confirmar la resolución adoptada por el Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Los Ríos.
5. El 10 de octubre de 2012, Washington Guido Terán Corella, en calidad de Presidente de la Asociación de Transportistas Urbanos de Quevedo (en adelante, "el accionante") presentó una acción de incumplimiento respecto de la resolución dictada el 27 de febrero de 2008 por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional dentro de la acción de amparo No. 0479-06-RA, que confirmó la sentencia dictada el 30 de diciembre de 2005 por el Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Los Ríos dentro del recurso de amparo No. 364-2005.
136 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial
6. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la anterior Corte Constitucional correspondió el conocimiento de la presente acción de incumplimiento signada con el No. 0058-12-IS, al juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
7. El 16 de octubre de 2013, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Agencia Nacional de Tránsito y el Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Los Ríos, se pronuncien sobre la acción de incumplimiento presentada,
8. El 25 de octubre de 2013, Doris Palacios Ramírez, ofreciendo poder o ratificación de la Directora Ejecutiva de la Agencia Nacional de Tránsito remitió un escrito argumentando el cumplimiento de las decisiones referidas y solicitando que se rechace la acción de incumplimiento.
9. El 30 de octubre de 2013, la Directora Ejecutiva de la Agencia Nacional de Tránsito remitió un escrito a este Organismo ratificando el contenido del escrito de 25 de octubre de 2013.
10. 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, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

11. En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 19 de marzo de 2019, correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
12. El 25 de junio de 2019, la jueza constitucional avocó conocimiento de la causa y puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso.
13. Se toma nota que el expediente constitucional ha permanecido en esta Corte desde el 10 de octubre de 2012 y la causa fue sorteada a un juez sustanciador, sin que la acción de incumplimiento haya sido atendida. Esta Corte Constitucional observa la falta de celeridad de los anteriores jueces de la Corte Constitucional que no adoptaron una decisión respecto de la causa, a pesar de haber sido sorteada en 2013.

II. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

2.1 Competencia de la Corte Constitucional

14. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.
15. En el caso que nos ocupa, la competencia de la Corte Constitucional radica en determinar el cumplimiento de la sentencia dictada el 27 de julio de 2011 por el Juez del Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja dentro de la acción de protección No. 11319-2011-0336.
Registro Oficial - Edición Constitucional Nº 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 137

2.2 Pretensión y fundamentos

16. En su demanda de acción de incumplimiento, el accionante argumenta que la resolución dictada el 27 de febrero de 2008 por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional dentro de la acción de amparo No. 0479-06-RA, que confirmó la sentencia dictada el 30 de diciembre de 2005 por el Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Los Ríos, se encuentra incumplida puesto que a través de las resoluciones No. 004-IC-012-2011 de 28 de marzo de 2011 emitida por la Dirección Provincial de Tránsito de Los Ríos y No. IC-012-2012-ANT de 28 de julio de 2012 emitida por la Agencia Nacional de Tránsito, se autorizó el incremento de dos cupos a favor de la Compañía de Transportes de Buses Urbanos "VENCEDORES DE QUEVEDO",
17. En consecuencia, el accionante solicita que se disponga el cumplimiento inmediato de lo dispuesto en las decisiones judiciales referidas, lo cual a su criterio es prohibir que se otorguen incrementos de cupos a la Compañía de Transportes de Buses Urbanos "VENCEDORES DE QUEVEDO", y como tal, se deje sin efecto las resoluciones emitidas en 2011 y 2012 por la Dirección Provincial de Tránsito de Los Ríos y la Agencia Nacional de Tránsito.

2.3 Resolución del problema jurídico

18. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a este Organismo pronunciarse sobre si la resolución dictada el 27 de febrero de 2008 por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional dentro de la acción de amparo No. 0479-06-RA, que confirmó la sentencia dictada el 30 de diciembre de 2005 por el Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Los Ríos ha sido cumplida integralmente, a la luz de la documentación que consta en el expediente constitucional de la

causa N°. 0058-12-IS y que ha sido remitida por las partes.

19. En razón de que la resolución del Tribunal Constitucional confirmó la sentencia dictada el 30 de diciembre de 2005 por el Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Los Ríos dentro del recurso de amparo No. 364-2005, esta Corte analizará las medidas dispuestas en esta última decisión, en la cual textualmente se resolvió:

... se deja sin efecto la resolución emitida por el Consejo Provincial de Tránsito de los Ríos, el 13 de diciembre del 2005, con relación a que la Compañía de Transporte Urbano de pasajeros en buses Vencedores de Quevedo S.A., complete con diez unidades más para que se acojan a la homologación y equidad del parque automotor de transportes que operan en la ciudad de Quevedo, así como también el oficio No. 505-CPT-LR de 14 de diciembre de 2005, suscrito por el señor Licenciado Richard Tigselema Moncayo, Director Administrativo del Consejo Provincial de Tránsito de Los Ríos y dirigido al señor Sub-Jefe de Tránsito de Los Ríos en Quevedo ".

20. Al respecto, en el escrito remitido por la Agencia Nacional de Tránsito, que consta a fojas 111 del expediente constitucional, se señala que la resolución emitida por el Consejo Provincial de Tránsito de Los Ríos de 13 de diciembre de 2005, con relación al incremento de 10 cupos en favor de la Compañía de Transportes de Buses Urbanos "VENCEDORES DE QUEVEDO", y el oficio No. 505-CPT-LR de 14 de diciembre de 2005 a través del cual el Director Administrativo del Consejo Provincial de Tránsito de Los Ríos comunicó al Subjefe de Tránsito de Los Ríos en Quevedo sobre el incremento de cupos a la referida compañía, fueron dejados insubsistentes por el organismo regional competente.

138 - Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

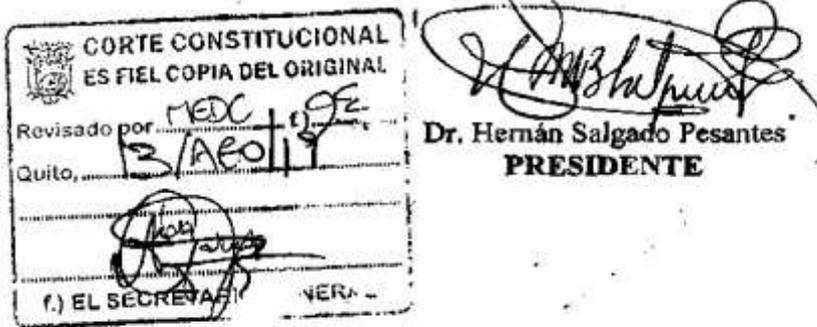
21. A lo anterior de agregarse que por su naturaleza eminentemente dispositiva, las medidas que involucran dejar sin efecto actos vulneratorios a derechos constitucionales, se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución. De ser el caso y de existir actuaciones posteriores a dichos actos, éstas tienen el carácter meramente declarativo y no constitutivo.
22. De ahí que la presente medida de reparación dispuesta en la sentencia dictada el 30 de diciembre de 2005 por el Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Los Ríos dentro del recurso de amparo No. 364-2005, y confirmada por la resolución de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional dentro de la acción de amparo No. 0479-06-RA, se entiende ejecutada integralmente.
23. Ahora bien, este Organismo considera oportuno aclarar que si bien la Dirección Provincial de Tránsito de Los Ríos a través de la resolución No. 004-IC-012-2011 de 28 de marzo de 2011 y la Agencia Nacional de Tránsito mediante la resolución No. IC-012-2012-ANT de 28 de julio de 2012, autorizaron el incremento de dos cupos a favor de la Compañía de Transportes de Buses Urbanos "VENCEDORES DE QUEVEDO", no se puede considerar que dichos actos fueron dictados como consecuencia de aquellos que fueron dejados sin efecto por el Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Los Ríos dentro del recurso de amparo No. 364-2005.
24. Ajuicio de este Organismo, dichos actos fueron dictados de forma posterior en el marco de una nueva solicitud de concesión de cupos a favor de la operadora de transporte urbano y en aplicación de la normativa vigente a ese momento.
25. Asimismo, esta Corte observa que las medidas dispuestas por el Juez Décimo Cuarto de lo Civil de Los Ríos dentro del recurso de amparo No. 364-2005 y confirmadas por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional dentro de la acción de amparo No. 0479-06-RA, no pueden interpretarse en sentido de prohibir de manera definitiva y para cualquier acto venidero, atender o conceder solicitudes respecto al incremento de cupos a favor de la Compañía de

Transportes de Buses Urbanos "VENCEDORES DE QUEVEDO", o de cualquier otra operadora de transporte urbano.

III. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento planteada.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.



Registro Oficial - Edición Constitucional Nº 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 139

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 del martes 16 de julio de 2019.- Lo certifico. -

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL



Caso Nro. 0058-12-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintitrés de julio del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- Lo certifico.-


Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED

Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 141

Sentencia No. 5-13-IN/19 y acumulados (informe previo de la Contraloría)

Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 2 de julio de 2019

CASO No. 5-13-IN y

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

Sentencia

Esta sentencia analiza la constitucionalidad del informe previo de la Contraloría General del Estado como requisito de procedibilidad para ejercer la acción penal pública en los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito, y de la tipificación del delito de tráfico de influencias en el artículo 285 del Código Orgánico Integral Penal (COIP).

I. Antecedentes procesales

1. El 28 de febrero de 2013, Raúl Alberto Cabanilla Oramas presentó acción pública de inconstitucionalidad contra la Resolución de 24 de febrero de 2010 de la Corte Nacional de Justicia publicada en el Registro Oficial No. 154 de 19 de marzo de 2010 (caso 5-13-IN).
2. El 26 de junio de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso.
3. El 8 de agosto de 2013, la Corte Nacional de Justicia pidió que "se rechace la acción de inconstitucionalidad planteada por el abogado Raúl Cabanilla Oramas" (fs. 141 vta.). El 9 de agosto

de 2013, la Procuraduría General del Estado solicitó que la Corte Constitucional "rechace la acción pública de inconstitucionalidad propuesta" (fs. 135).

4. El 26 de julio de 2016, Raúl Alberto Cabanilla Oramas presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 581 (3), inciso final, del COIP (caso 50-16-IN).

5. El 16 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso.

6. El 14 de diciembre de 2016, la Asamblea Nacional solicitó que la Corte Constitucional se sirva "desechar la demanda, declarar la improcedente y ordenar su inmediato archivo" (fs. 40). El 16 de diciembre de 2016, la Procuraduría General del Estado requirió a la Corte Constitucional que se sirva "emitir sentencia rechazando la Acción de Inconstitucionalidad propuesta, por improcedente y carente de sustento jurídico" (fs. 60).

7. El 1 de febrero de 2018, el asambleísta César Carrión Moreno presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 581 (3), inciso final, del COIP y el artículo 285, incisos segundo y tercero, del COIP (caso 4-18-IN).

8. El 28 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso.

9. El 12 de julio de 2018, la Presidencia de la República solicitó a la Corte Constitucional que se sirva "desechar absolutamente y en todas sus partes la demanda de inconstitucionalidad propuesta" (fs. 33). El 13 de julio de 2018, la Procuraduría General del Estado manifestó su solicitud de rechazo de la "demanda de inconstitucionalidad por carecer de fundamentación jurídica" (fs. 40). El 24 de julio de 2018, la Asamblea Nacional pidió a la Corte Constitucional que se sirva "desechar la demanda, declararla improcedente y ordenar su inmediato archivo" (fs. 49).

10. Posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019 se sorteó la causa 5-13-IN y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría.

11. El 14 de mayo de 2019, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento del caso 5-13-IN y dispuso que la Secretaría General certifique si existen otros procesos con identidad de objeto y acción, así como también causas en la que se pueda entender que se configura unidad normativa, en los términos señalados por el artículo 76 (9) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

12. El 16 de mayo de 2019, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que los casos 50-16-IN y 4-18-IN configuran unidad normativa.

13. El 17 de mayo de 2019, el juez Ramiro Avila Santamaría solicitó la acumulación de las causas: 5-13-IN, 50-16-IN y 4-18-IN. El Pleno de la Corte Constitucional, en la sesión del 21 de mayo de 2019, acumuló las causas.

14. El 3 de abril de 2019 tuvo lugar la audiencia pública en la que se escuchó a Raúl Alberto Cabanilla Oramas, accionante en los casos 5-13-IN y 50-16-IN. De las instituciones del Estado comparecieron: Esteban Yépez Navas, en representación de la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República; Santiago Salazar Armijos representante del presidente de la asamblea Nacional; Santiago Ribadeneira Villacrés y Marco Tello, representantes de la presidenta de la Corte Nacional de Justicia;

Marco Proaño Durán, en representación de la Procuraduría General del Estado; Wilson Vallejo Bazante, Subcontralor General del Estado, representante de la Contraloría General del Estado (en adelante "la Contraloría") y, Wilson Toalinga, representante de la Fiscalía General del Estado (en adelante "la Fiscalía"). También comparecieron como terceros interesados: Francisco Freiré Segarra, César Montúfar Mancheno, Alejandro Ponce Villacís y Stalin Raza Castañeda.
Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 143

16. La Corte Constitucional ha incorporado amici curiae presentados por César Montúfar, por el secretario anticorrupción de la Presidencia de la República, Iván Granda Molina, por Inés María Baldeón, y por Holguer Paúl Córdova Vinuesa.

II. Competencia

16. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 436 (2) de la Constitución de la República del Ecuador.

III. Las normas consideradas inconstitucionales y los argumentos

17. Las normas impugnadas son tres: (1) la Resolución de 24 de febrero de 2010 de la Corte Nacional de Justicia, que se alega contradice el artículo 233 de la Constitución, signada en la Corte Constitucional con el número 5-13-IN; (2) el Artículo 581, numeral 3, inciso final, del COIP, que se afirma contradice el artículo 233 de la Constitución, signado en la Corte Constitucional con el número 50-16-IN; (3) Los artículos 581, numeral 3, inciso final y 285, incisos segundo y tercero del COIP, que, según el demandante, violan los artículos 3 (8), 11 (3), 83 (8), 195 y 233 de la Constitución, signados en la Corte Constitucional con el número 4-18-IN.

(1) Caso 5-13-IN

18. Resolución de 24 de febrero de 2010 de la Corte Nacional de Justicia:

Art. 1.- Para el ejercicio de la acción penal pública, esto es, para el inicio de la instrucción fiscal, por los hechos a los que se refiere el artículo 257 del Código Penal, los artículos innumerados agregados a continuación de éste, y los artículos innumerados agregados a continuación del artículo 296 del mismo Código, Capítulo "Del Enriquecimiento Ilícito" incorporado por el artículo 2 de la Ley N° 6, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 260 de 29 de agosto de 1985, se requiere el informe previo de la Contraloría General del Estado, en el que se determine indicios de responsabilidad penal,

Art. 2.- Para el inicio de la indagación previa, no se requiere el informe expresado en el artículo anterior, pero el fiscal interviniente, tan pronto llegue a su conocimiento, por cualquier medio, hechos presumiblemente constitutivos de peculado y enriquecimiento ilícito debe solicitar a la Contraloría General del Estado, la práctica de la auditoría gubernamental sobre tales hechos, así como la remisión del informe respectivo que, de establecer indicios de responsabilidad penal, ha lugar al inicio de la instrucción fiscal.

19. El accionante, en su fundamentación de la inconstitucionalidad aludida, manifiesta que:

La Constitución de la República con el artículo 233 declara imprescriptible, a la acción para perseguir los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión y cohecho; mientras que por otro lado, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante su Resolución de fecha 24 de febrero de 2010 [...] la hace prescriptible porque: con los artículos 1 y 2 de dicha resolución, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia dispone que, sin perjuicio de iniciar investigación previa y para que haya lugar a la instrucción fiscal: "se requiere informe previo de la Contraloría General del Estado, en el que se determine. "; ... facultad legal que, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, caduca a los 7 (siete) años contados desde la fecha en que se hubieren realizados dichas

(2) Caso 50-16-IN

20. Artículo 581 (3), inciso final, del COIP;

Para el ejercicio de la acción penal, por los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito, constituye un presupuesto de procedibilidad que exista un informe previo sobre indicios de la responsabilidad penal emitido por la Contraloría General del Estado, cuando el objeto de la infracción sea recursos públicos.

21. El accionante, en su fundamentación de la inconstitucionalidad aludida, manifiesta que:

Esta norma contenida en el último inciso del numeral 3 del artículo 581 del Código Orgánico Integral Penal, ES INCOMPATIBLE CON LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 233 QUE DECLARA IMPRESCRIPTIBLE A LOS DELITOS DE PECULADO Y ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO; puesto que, el efecto directo de dicha norma contenida en el último inciso del numeral 3 del artículo 581 del Código Orgánico Integral Penal, termina en el hecho que: los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito, efecto del principio de caducidad y prescripción que establece el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, SOLO PODRÍAN SER PERSEGUIDOS DURANTE SIETE AÑOS CONTADOS DESDE LA FECHA EN QUE SE HUBIERE COMETIDO EL ILÍCITO, HACIENDO PRESCRIPTIBLE LO QUE DECLARADO POR LA CONSTITUCIÓN COMO IMPRESCRIPTIBLE, ESTO ES QUE, LOS DELITOS DE PECULADO Y ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO QUEDARÍAN EN LA IMPUNIDAD (fs. 5 y 5 vía.) (énfasis en original).

(3) Caso 4-18-IN

22. El Artículo 581 (3), inciso final, del COIP, y la argumentación fue la siguiente:

El art. 581 inc. final COIP ... impone un requisito para el ejercicio de la acción penal por los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito (el informe previo con indicios de la responsabilidad penal); e, impone un límite temporal a la elaboración de ese requisito por parte de la entidad autorizada para ello, la Contraloría General del Estado (la caducidad y prescripción en siete años, para determinar las responsabilidades). Estas condicionalidades (requisito y tiempo límite), rompen al principio de imprescriptibilidad de la acción para perseguir los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito, y sus penas correspondientes, previsto en el artículo 233 CRE... (fs. 4).

23. El accionante demandó, además, la inconstitucionalidad del Artículo 285, incisos segundo y tercero, del COI?, que disponía ¹

El máximo de la pena prevista será aplicable cuando las personas descritas en el primer inciso, aprovechándose de la representación popular o del cargo que ejercen, se favorezcan o hayan favorecido a personas naturales o jurídicas para que, en contra de expresas disposiciones legales o reglamentarias, les concedan contratos o permitan la realización de negocios con el Estado o con cualquier otro organismo del sector público.

¹ Reformado por el Anexo No. 1 de la Pregunta No. 1 del Referéndum, efectuado el 4 de febrero de 2018, habiéndose incorporado como tercer inciso del artículo 285 el siguiente texto: "En caso de determinarse responsabilidad de la persona jurídica será sancionada con la disolución y liquidación y el pago de una multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en generar. Suplemento del Registro Oficial No. 181 de 15 de Febrero de 2018.

Están incluidos dentro de esta disposición las y los vocales o miembros de los organismos administradores del Estado o del sector público en general, que, con su voto, cooperen a la comisión de este delito, (fs. 6).

24. El accionante argumentó que:

La conducta del texto del art. 285, incisos 2do y 3ro del COIP es exactamente la misma que el delito de peculado, prevista en el Art. 257.3 Código Penal, previamente vigente, aunque bajo otra redacción. Esta conducta fue declarada imprescriptible por la Constitución de 1998 (ver Art. 121) y por la Constitución de 2008 (ver art. 233), pues el Código Penal citado, estuvo vigente al momento de aprobarse esta última Constitución. Sin embargo, el art. 285 COIP, que sustituyó al Código Penal, denominó a esa conducta "tráfico de influencias" y en el art. 257.3 del Código Penal, se la calificó de peculado. Es decir, la conducta prevista en la disposición del artículo 257.3 del Código Penal, constituyó peculado y fue imprescriptible, hasta que entró en vigencia el COIP el 10 de agosto de 2014, luego de eso, bajo el COIP la misma conducta fue reducida a un delito proclive al beneficio de la prescripción, (fs. 7).

25. En la audiencia pública, el representante de la presidenta de la Corte Nacional de Justicia argumentó que:

Esa norma limita y condiciona la potestad constitucional que tiene la Fiscalía para ejercer la acción penal pública como titular. [...] La Fiscalía se vería impedida de realizar su propia investigación sobre el delito, y en determinados casos aun cuando no estuviere de acuerdo con el informe elaborado por la Contraloría. [...] La facultad que tiene el contralor para establecer responsabilidades administrativas, civiles o indicios de responsabilidad penal, en este último evento, para el fiscal es un indicio, es solamente un indicio, por lo tanto, el fiscal puede o no acogerlo.

26. El representante de la Procuraduría General del Estado enfatizó en esta línea, diciendo que:

El informe previo de la Contralor la es un requisito de procedibilidad que, a manera de ver de la Procuraduría General del Estado, afecta directamente a las potestades procesales que tiene la Fiscalía General del Estado, consagradas en el artículo 195 de la Constitución de la República, [...] Este requisito previo estaría también en contraposición a lo establecido en el artículo 168 numeral i de la Constitución que consagra el principio de independencia del Poder Judicial, ya que en la práctica la administración de justicia no estaría en la libertad de conocer y tramitar un proceso para juzgar el peculado y el enriquecimiento ilícito, si el órgano administrativo, como lo es la Contraloría General del Estado, no llegare a determinar indicios de responsabilidad de penal.

27. El Subcontralor General del Estado coincidió con los intervinientes mencionados, expresando que:

Nosotros como Contraloría creemos que el informe de indicios de responsabilidad penal que se deriva de una auditoría o de un examen especial no puede ser un requisito de procedibilidad, porque no puede limitar las competencias que constitucionalmente están asignadas a la Fiscalía General del Estado.

28. Por su parte, el representante de la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República sostuvo, entre otras cosas, que la caducidad de la facultad de la Contraloría que caduca en siete años es una garantía. En concreto, señaló que:

Esto es una garantía que se les otorga a los ciudadanos, en este caso a los servidores públicos, esto es -una garantía frente al poder del Estado.

IV. Análisis constitucional

29. Las demandas de inconstitucionalidad impugnan dos normas. La primera, común a las tres demandas, es aquella que exige un informe previo sobre indicios de responsabilidad emitido por la Contraloría. La segunda, planteada solamente por el tercer accionante, impugna el tipo penal que sanciona el tráfico de influencias,

(1) El informe previo de la Contraloría para el ejercicio de la acción penal

30. Para dilucidar si la exigencia de un informe previo de la Contraloría para ejercer la acción penal, establecida en el artículo 581 (3), inciso final, es contrario a la Constitución, se tratará en primer lugar las competencias de la Fiscalía General del Estado; en segundo lugar, las competencias de la Contraloría; en tercer lugar, se abordará la alegación de la imprescriptibilidad de los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito; finalmente, se tratará el tema de que el informe de la Contraloría podría ser considerado una garantía que ofrece seguridad a los funcionarios públicos.

Competencias de la Fiscalía General del Estado

31. La Constitución, en su artículo 178 establece que la Fiscalía es, un órgano autónomo de la Función Judicial.

32. La Fiscalía es un órgano que pertenece a la Función Judicial y, en un Estado que se organiza en forma de república, como dispone el artículo 1 de la Constitución, uno de sus principios fundamentales es la división de poderes. El informe de la Contraloría, con carácter vinculante, puede considerarse como una intromisión de un órgano ajeno a la Función Judicial en el ejercicio de sus competencias.

33. El artículo 194, establece que la "Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible...".

34. La Constitución garantiza la autonomía a la Fiscalía. La autonomía es uno de los principios rectores para su funcionamiento. Esta autonomía permite que la Fiscalía pueda investigar infracciones penales sin interferencias externas de otros organismos públicos. Entonces, la autonomía de la Fiscalía es un elemento fundamental para los controles mutuos de los poderes políticos distribuidos en la Constitución. Esta característica garantiza la libertad de la Fiscalía para cumplir con su deber sin la necesidad de autorizaciones ajenas a sus competencias constitucionales. En este sentido, el informe previo de la Contraloría es una traba para el ejercicio autónomo de sus competencias para investigar y ejercer la acción penal en todo delito.

35. La Constitución, en su artículo 195, defínelas competencias de la Fiscalía General del Estado:

La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de

oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal.

36. La Constitución otorga a la Fiscalía la competencia de acusar y de impulsar la acusación en el juicio penal. De esta forma consagra el sistema acusatorio, al distinguir la actividad investigativa y persecutoria de la jurisdiccional.

37. La Fiscalía General del Estado es el órgano constitucional que posee el monopolio de la acción penal pública, que atiende el interés público y los derechos de las víctimas. El ejercicio de esta competencia constitucional no tiene más condicionamientos que los principios de oportunidad y de mínima intervención penal. Para el ejercicio de la acción penal pública la Constitución no establece excepción alguna.

38. La norma impugnada, artículo 581 (3), inciso final, del COIP, que exige un informe previo de la Contraloría para el ejercicio de la acción penal, contraría el reparto de atribuciones realizado por la Constitución en el artículo 195; en casos de peculado y enriquecimiento ilícito restringe la autonomía otorgada constitucionalmente a la Fiscalía; condiciona y supedita el ejercicio del monopolio de la acción penal en dichos casos y, de esta manera, altera las competencias exclusivas otorgadas por la Constitución a la Fiscalía.

39. El condicionamiento legal para que la Fiscalía ejerza una competencia constitucional tiene varias consecuencias adversas para el ejercicio de la acción penal y para la lucha contra la corrupción, que es deber primordial del Estado, según el artículo 3 (8) de la Constitución. La Fiscalía, por ejemplo, podría recibir la noticia criminal, investigar y tener suficientes elementos de convicción para iniciar la fase de instrucción fiscal, pero no podría ejercer la acción penal por la falta de un informe de otro ente estatal; la Contraloría podría considerar que no existen indicios penales y la Fiscalía, por otros medios y otras fuentes, podría arribar a una conclusión diferente, pero el criterio de la Contraloría prevalecería; la Fiscalía podría investigar, en cualquier momento, una infracción por peculado o enriquecimiento ilícito, pero estaría supeditada a los plazos de investigación de la Contraloría.

40. El propio artículo 581 del COIP, que regula las "formas de conocer la infracción penal", señala que los medios por los cuales puede llegar la noticia se prevén "sin perjuicio de que la o el fiscal inicie la investigación". La norma legal restringe la labor de la Fiscalía, en los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito exclusivamente a la investigación, pero pone una traba al ejercicio de la acción penal. Esto no obsta para que, de acuerdo con el artículo 444 (14) del COIP, la Fiscalía pueda disponer de diligencias investigativas que considere necesarias, entre las que se encuentra los informes de la Contraloría sobre responsabilidad de funcionarios públicos.

41. De este modo la normativa infraconstitucional restringe competencias constitucionales e impide que, como prescribe el artículo 195 de la CRE, la Fiscalía pueda tomar de forma autónoma la decisión de dirigir la investigación de oficio y ejercer la acción penal pública.

Competencias de la Contraloría General del Estado

42. La Constitución, en su artículo 212 (2), dispone:

Serán/unciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:... 2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado (énfasis agregado).

43. La Contraloría General del Estado es el órgano que controla el uso eficiente de los recursos públicos. En ese marco, según la disposición del artículo 212 (2) de la CRE, la Contraloría puede determinar, según los hechos del caso que investiga, responsabilidades civiles, administrativas o indicios de responsabilidad penal. La Constitución, al asignar esta atribución a la Contraloría, enfatiza la separación de esferas funcionales con la Fiscalía, evitando cualquier posibilidad de subordinación de la Fiscalía a la Contraloría.

44. Los informes que emite la Contraloría como resultado de sus competencias constitucionales deben entenderse como una más de las formas de tener la notitia criminis. No es cualquier forma, sin duda alguna, porque la Contraloría cuenta con personal especializado, con procedimientos de investigación, con plazos para ejercer su tarea y con garantías del debido proceso. Sin embargo, los indicios que constan en el informe de la Contraloría no pueden ni deben determinar las competencias de la Fiscalía para investigar los hechos y las responsabilidades penales en los casos que investigue. Por otro lado, en cualquier momento la Contraloría puede aportar con sus informes, de oficio o a petición de parte de la Fiscalía, que contribuyen con elementos de convicción importantes para el esclarecimiento de hechos y de responsabilidades penales. Esta interpretación no afecta en absoluto las competencias de la Contraloría establecidas en el artículo 212 de la Constitución.

45. El establecimiento del requisito de informe previo de la Contraloría para ejercer la acción penal, es una regulación que atenta contra la división de poderes y la autonomía de la Fiscalía, tal como lo ha establecido la Constitución.

La imprescriptibilidad de los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito

46. El artículo 233 de la Constitución dispone: ²

Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles... (énfasis agregado).

47. Los accionantes argumentaron que el artículo 233 de la Constitución se contraría y se burlaría con dos normas que están en la ley que regula las funciones de la Contraloría. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (en adelante) LOCGE), en su artículo 71, dispone que:

² Reformado por el Anexo No. 1 de la Pregunta No. 1 del Referéndum, efectuado el 4 de febrero de 2018, Suplemento del Registro Oficial No. 181 de 15 de febrero de 2019.

La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos (énfasis agregado).

El artículo 26 de la LOCGE establece:

Los informes de auditoría gubernamental serán tramitados desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe en el término máximo de ciento ochenta días improrrogables (énfasis agregado).

48. El Subcontralor General en su intervención en la audiencia pública sostuvo que:

Si pasaron ciento ochenta días desde la emisión de una orden de trabajo, la Contraloría ya no puede emitir su pronunciamiento, la Fiscalía no podría iniciar y concluir una investigación penal, y los delitos imprescriptibles como el peculado y el enriquecimiento ilícito habrían prescrito, en la práctica y de hecho, en ciento ochenta días.

49. Si bien el artículo 581 (3), inciso final, del COIP no es directamente contrario al artículo 233 de la Constitución, la aplicación del artículo impugnado tiene efectos en la eficacia de la norma que establece la imprescriptibilidad de ciertos delitos,

50. La subordinación del ejercicio de la acción penal pública al juzgamiento administrativo previo, además de restringir las facultades propias de la Fiscalía, ocasiona que los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito tengan un obstáculo legal para ser perseguidos. Los términos administrativos para que la Contraloría pueda emitir los informes de auditoría (siete años y ciento ochenta días) burlarían el mandato constitucional de que estos delitos sean imprescriptibles.

51. La Constitución ha asumido un especial compromiso para combatir la corrupción y la impunidad, como se desprende claramente de sus artículos 3 (8), 83 (8), 204, 208 (1) y (4), y por ello los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito han sido declarados imprescriptibles por el artículo 233 de la Constitución. Ante esto, las regulaciones específicas de la Contraloría no pueden ser un óbice para que la Fiscalía pueda, en cualquier tiempo, iniciar, investigar y ejercer la acción penal en estos casos. El deber primordial del Estado de combatir la corrupción, sustentado en la posibilidad de que su persecución y sanción no sean coartadas en el tiempo, se ve frustrado, en términos prácticos, por el requisito de procedibilidad establecido en la norma impugnada.

Efectos de la sentencia

52. Resulta necesario precisar los efectos en el tiempo de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 581 (3), inciso final, del COIP. En la audiencia se escucharon argumentos a favor de los efectos retroactivos de una posible inconstitucionalidad y también a favor de la consideración de que tenga solo efectos a futuro.

53. La imprescriptibilidad de ciertos delitos relacionados con la administración de fondos, bienes o recursos públicos -peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito- se estableció en la

Constitución de 1998. El artículo 233 de la Constitución de 2008 tiene una norma semejante a la de 1998 (supra 45).

Se entiende que, desde el año de 1998, cualquier delito de los enumerados en dicho artículo no tiene prescripción de la acción ni de la pena.

54. Si se elimina el requisito de procedibilidad, que impidió la investigación y sanción penal, y que pudo haber sido una herramienta para para la impunidad en ciertos casos de corrupción, entonces la vía penal se encuentra habilitada.

55. Los delitos enumerados en el artículo 233 de la Constitución son imprescriptibles desde el año 1998, cuando entró en vigencia la Constitución, y no desde la fecha de la publicación en el Registro Oficial de esta sentencia.

56. Conviene hacer algunas precisiones en relación con ciertas situaciones que pudieron haberse presentado, en particular con el derecho a no ser juzgado dos veces (non bis in ídem).

57. La Constitución garantiza, en su artículo 76 (7) (i) que "nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia."

58. El ser juzgado se entiende, en el presente análisis, en materia penal (no en materia administrativa), tanto en términos de si se inició un proceso penal (litis pendencia) como si se ha ejecutoriado una condena penal en contra de una persona (cosa juzgada).

59. Si existen personas contra quienes se iniciaron procedimientos de auditoría por parte de la Contraloría y éstos, por los plazos de caducidad de contraloría, no pudieron concluir o ser remitidos con indicios de responsabilidad penal a la Fiscalía, se entenderá que la Contraloría hizo un procedimiento administrativo, pero no penal. En lo administrativo la Contraloría no podrá iniciar una nueva investigación, cuando hay identidad objetiva y en la causa. En estos casos, la Fiscalía tiene la competencia para iniciar e investigar infracciones penales por los delitos contemplados en el artículo 233.

60. Para efectos de la aplicación del principio y derecho al non bis in ídem, se entenderá que una persona ha sido procesada penalmente desde el momento en que la Fiscalía ha formulado cargos. Si hay formulación de cargos, aunque no exista sobreseimiento o sentencia, no podrá iniciarse un nuevo juicio penal contra esa persona, cuando exista identidad objetiva y en la causa.

³ Constitución de 1998, artículo 121: "...Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad' (énfasis añadido).

61. La Fiscalía siempre tuvo la competencia de iniciar indagaciones o investigaciones previas, sin necesidad de contar con informes previos de la Contraloría. En estos casos, cuando no existía el informe de procedibilidad, correspondía la desestimación o el archivo. De acuerdo con el artículo 586 del COIP, cuando aparezcan nuevos elementos en cualquier momento, la o el fiscal puede solicitar la reapertura del caso. La reapertura deberá, para garantizar los derechos de las personas, solicitarse y resolverse en audiencia y ante el Juez de Garantías Penales competente.

62. El informe de la Contraloría podrá tener distintos usos procesales. En primer lugar, puede ser una de las maneras para conocer una infracción penal (notitia criminis). En segundo lugar, el informe puede contener indicios sobre la existencia de la infracción y sobre la responsabilidad, que pueden ser objeto de confirmación, contrastación o refutación.

63. Los tipos penales relacionados con el peculado y el enriquecimiento ilícito pueden haber tenido variaciones en su tipificación. En general, se juzgará a las personas de acuerdo con el tipo penal vigente al momento del hecho considerado delictivo, salvo que el tipo penal posterior se considere que beneficie al presunto partícipe de la infracción. En cuanto a las reglas procesales, se aplicarán las normas del COIP.

El pronunciamiento previo de la Contraloría como garantía de los funcionarios públicos

64. Con relación al argumento que refiere que el pronunciamiento administrativo previo consiste en una garantía para los ciudadanos que ejercen funciones públicas, una garantía constitucional no puede ser un argumento para eludir o excluir la responsabilidad de un funcionario público por la comisión de un delito.

65. La existencia de un pretendido derecho para personas que ejercen funciones públicas y no para personas que manejan fondos privados, por ejemplo, en bancos y cooperativas, podría configurar un privilegio indeseable, que podría afectar el principio y el derecho a la igualdad y no discriminación, establecido en los artículos 3(1), 11 (2) y 66 (4), y el compromiso constitucional de combatir y erradicar la corrupción.

66. Por todas las razones expresadas, la Resolución de 24 de febrero de 2010 de la Corte Nacional de Justicia y el artículo 581 (3), inciso final, del COIP, que establecen el requisito de un informe previo de la Contraloría para que la Fiscalía ejerza la acción penal, son contrarias a los artículos 178, 194 y 195 y 212 (2) de la Constitución.

(2) Análisis de constitucionalidad del delito de tráfico de influencias

67. La Asamblea Nacional es el órgano que determina las conductas de relevancia pena] y establece sanciones por su cometimiento. Esta atribución, establecida en el artículo 120 de la Constitución, se conjuga con la garantía que tienen los ciudadanos de no ser sancionados por acto u omisión que no "esté tipificado en la ley como infracción penal" contenida en el artículo 76 (3) de la Constitución. Esta disposición constitucional se encuentra reproducida en los principios que organizan el COIP, específicamente, en su artículo 5 (1) que expresa que "no hay infracción penal, pena ni proceso penal sin ley anterior al hecho".

68. El artículo 233 de la Constitución declara la imprescriptibilidad de cuatro delitos: peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. No obstante, la configuración del tipo penal y los elementos de cada uno debe ser realizada por la vía legislativa. Es la Asamblea Nacional la que decide cómo definir en la ley penal tales categorías delictivas.

69. En el caso 4-18-IN se demanda la inconstitucionalidad del artículo 285, incisos segundo y tercero del COIP. La impugnación de la norma, por diferir su actual redacción del tipo pena] previsto en el Código Penal anterior, no considera la reserva de ley para determinar las conductas que constituyen delitos. La Función Legislativa tiene potestad para definir lo que es delito y merece pena, no puede declararse la inconstitucionalidad de un precepto únicamente porque la Asamblea Nacional, en pleno ejercicio de sus atribuciones legislativas, modificó el ordenamiento jurídico-penal Sin embargo, esas atribuciones legislativas no podrían vaciar de contenido los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, para burlar la norma que establece la imprescriptibilidad de estos delitos.

70. Por las razones expuestas, el artículo 285 del COEP, en su inciso segundo que dispone: "El máximo de la pena prevista será aplicable cuando las personas descritas en el primer inciso...", y en el tercero que prescribe: "Están incluidos dentro de esta disposición las y los vocales o miembros de los organismos administradores del Estado o del sector público", no es inconstitucional por las razones demandadas.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, de conformidad con el artículo 436 (2) de la Constitución y el artículo 76 (6) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional dispone:

1. Declarar la inconstitucionalidad de la Resolución de 24 de febrero de 2010 de la Corte Nacional de Justicia publicada en el Registro Oficial No. 154 de 19 de marzo de 2010 y del artículo 581 (3), inciso final, del Código Integral Penal, que dice:

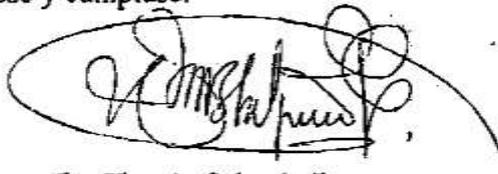
"Para el ejercicio de la acción penal, por los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito, constituye un presupuesto de procedibilidad que exista un informe previo sobre indicios de la responsabilidad penal emitido por la Contraloría General del Estado cuando el objeto de la infracción sea recursos públicos."

En consecuencia, el artículo 581 del Código Integral Penal dirá:

"Formas de conocer la infracción penal- Sin perjuicio de que la o el fiscal inicie la investigación, la noticia sobre una infracción penal podrá llegar a su conocimiento por;

1. Denuncia: Cualquier persona podrá denunciar la existencia de una infracción ante la Fiscalía, Policía Nacional, o personal del Sistema integral o autoridad competente en materia de tránsito. Los que directamente pondrán de inmediato en conocimiento de la Fiscalía.
2. Informes de supervisión: Los informes de supervisión que efectúan los órganos de control deberán ser remitidos a la Fiscalía.

3. Providencias judiciales; Autos y sentencias emitidos por las o los jueces o tribunales."
2. La Fiscalía General del Estado podrá ejercer la acción penal en los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito sin requerimiento de informe de supervisión efectuados por los órganos de control, de conformidad con las siguientes reglas:
 - a. Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia, de conformidad con el artículo 76 (7) (i) de la Constitución. Para el efecto, se entenderá que una persona ha sido juzgada penalmente desde el momento en que contra ella se ha formulado cargos o si se ha dictado una sentencia condenatoria ejecutoriada. Contra esa persona no podrá iniciarse un nuevo juicio penal,
 - b. Las investigaciones, auditorías, informes y cualquier otro pronunciamiento emitido por la Contraloría que contenga indicios de responsabilidad penal, si es que no se ha ejercido la acción penal y no se han formulado cargos, no constituyen juzgamiento penal.
 - c. Si las indagaciones o investigaciones previas fueron desestimadas o archivadas por no contar con el informe que contenga indicios de responsabilidad penal emitido por la Contraloría, la Fiscalía podrá solicitar la reapertura de la investigación cuando aparezcan nuevos elementos, mediante audiencia ante el Juez de Garantías Penales, quien resolverá sobre la reapertura de la investigación.
 - d. El informe de la Contraloría es una de las formas de hacer conocer a la Fiscalía sobre la posible existencia de una infracción penal (notitia criminis) y también de aportar con indicios sobre los hechos y la responsabilidad.
 - e. Las personas serán juzgadas, de conformidad con el tipo penal vigente al momento de su cometimiento, siempre que las normas posteriores no fueren más favorables, y de conformidad con las reglas de procedimiento del COIP.
3. Desestimar la pretensión de la acción pública de inconstitucionalidad planteada contra el artículo 285, incisos segundo y tercero, del Código Orgánico Integral Penal, reservándose para la Asamblea Nacional la potestad de modificar el artículo en mención de acuerdo al principio de libertad de configuración legislativa.
4. **Notifíquese, publíquese y cúmplase.**



Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

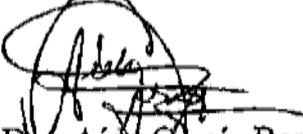
RAZÓN: Siento por tal que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería

Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del martes 02 de julio de 2019.- Lo certifico. -


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Caso Nro. 0053-13-IN Y ACUMULADOS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día miércoles 03 de julio del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- Lo certifico.


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

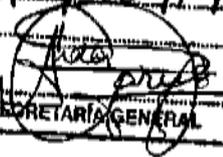
AGB/MED


Corte
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL

Revisado por Daniela Nuques

Quito, a 13/AGG/19


SECRETARIA GENERAL

Auto No. 5-13-IN/19 y acumulados

Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

CASO No. 5-13-IN y acumulados

VISTOS: EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. - Quito D.M., 23 de julio de 2019

I Antecedentes

1. El 28 de febrero de 2013, Raúl Alberto Cabanilla Oramas presentó acción pública de inconstitucionalidad contra la Resolución de 24 de febrero de 2010 de la Corte Nacional de Justicia publicada en el Registro Oficial No. 154 de 19 de marzo de 2010 (caso 5-13-IN).
2. El 26 de junio de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso.
3. El 26 de julio de 2016, Raúl Alberto Cabanilla Oramas presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 581 (3), inciso final, del COIP (caso 50-16-EV).
4. El 16 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso.
5. El 1 de febrero de 2018, el asambleísta César Cardón Moreno presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 581 (3), inciso final, del COIP y el artículo 285, incisos segundo y tercero, del COIP (caso 4-18-IN).
6. El 28 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso.
7. Posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019 se sorteó la causa 5-13-IN y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría.
8. El 14 de mayo de 2019, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento del caso 5-13-IN y dispuso que la Secretaría General certifique si existen otros procesos con identidad de objeto y acción, así como también causas en la que se pueda entender que se configura unidad normativa, en los términos señalados por el artículo 76 (9) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).
9. El 16 de mayo de 2019, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que los casos 50-16-IN y 4-18-IN configuran unidad normativa.
10. El 17 de mayo de 2019, el juez Ramiro Avila Santamaría solicitó la acumulación de las causas: 5-13-IN, 50-16-IN y 4-18-IN. El Pleno de la Corte Constitucional, en la sesión del 21 de mayo de 2019, acumuló las causas.
11. El 2 de julio de 2019, la Corte Constitucional emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad de la Resolución de 24 de febrero de 2010 de la Corte Nacional de Justicia, publicada en el Registro Oficial No. 154 de 19 de marzo de 2010, y del artículo 581 (3), inciso final, del Código Orgánico Integral Penal.

12. El 9 de julio de 2019, Raúl Cabanilla Oramas solicitó aclaración de la sentencia emitida por la Corte Constitucional el 2 de julio de 2019.

II Solicitudes de aclaración

13. La solicitud de Raúl Alberto Cabanilla Oramas se refiere al numeral 2, literal a, de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en su sentencia del 2 de julio de 2019. Dicho punto determina una regla para el ejercicio de la acción penal relativa a la prohibición del doble juzgamiento.

14. El solicitante requiere que se aclare "qué sucede si el Juez, en la audiencia solicitada por el Fiscal para formular cargos, a falta de requisito de procedibilidad (informe de Contraloría con indicios de responsabilidad penal), expresamente ha declarado no dar inicio a la formulación de cargos y ha dispuesto el archivo de la causa" (énfasis en el original).

III Fundamentos de la Corte

15. La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 440 establece que "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables".

16. Al respecto, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo de manera reiterada que la aclaración procede siempre y cuando la decisión tuviere obscuridad en algunos de sus puntos, y la ampliación si es que hubiese quedado irresuelto alguno de los asuntos que atañen al procedimiento constitucional. En ese sentido, resulta imposible modificar la decisión al resolver los recursos de aclaración o ampliación, puesto que ello implicaría un atentado contra la seguridad jurídica y, además, constituiría un desconocimiento de los efectos que tienen los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

17. De la revisión del pedido de aclaración, se observa que la solicitud se refiere a una cuestión que ha sido considerada por la Corte Constitucional y, por tanto, no requiere ser aclarada. De acuerdo al punto 2 (a) de la parte resolutive de la sentencia del 2 de julio de 2019, queda claro que "se entenderá que una persona ha sido juzgada penalmente desde el momento en que contra ella se ha formulado cargos o si se ha dictado una sentencia condenatoria ejecutoriada".

IV Decisión

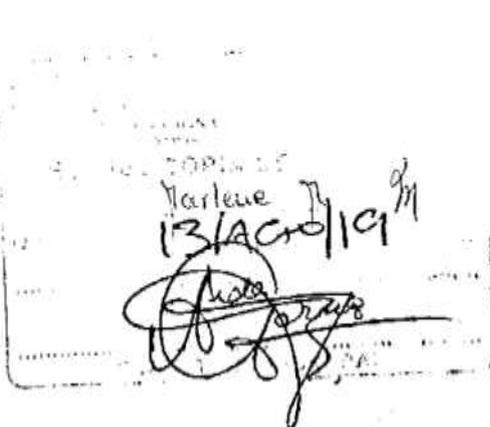
18. En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional resuelve negar el pedido de aclaración presentado por Raúl Alberto Cabanilla Oramas. En consecuencia, se dispone notificar este auto y **ARCHIVAR LA CAUSA.**



Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

RAZÓN: Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los señores Jueces Constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria del martes 23 de julio de 2019.- Lo certifico.


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL


13/Ago/19

158 - 6 Jueves 15 de agosto de 2019 Edición Constitucional N° 6 - Registro Oficial

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO No. 0003-19-CN

Juez constitucional sustanciador: Dr. Agustín Grijalva Jiménez

CORTE CONSTITUCIONAL. - DESPACHO DE SUSTANCIACIÓN. Quito D.M., 14 de agosto del 2019. VISTOS:

1. De conformidad a lo establecido en los artículos 29, 30 y 31 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, AVOCO conocimiento del caso No. 0003-19-CN, consulta de constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. En lo principal, póngase en conocimiento de esta providencia al juez consultante de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, Dr. Santiago Altamirano Ruiz, así como de la Asamblea Nacional del Ecuador emisora del Código Orgánico de la Función Judicial, la Presidencia de la República en calidad de colegisladora y a la Procuraduría General del Estado a través de sus respectivas casillas judiciales y/o constitucionales. Cuéntese en esta causa como tercero interesado al Consejo de la Judicatura a través de su Presidenta o su delegado, así como también con el Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal para que por medio de su representante comparezca a expresar sus

argumentos sobre la consulta de norma formulada, como organismo experto en la materia. Cuéntese además con la Federación Nacional de Asociaciones Judiciales del Ecuador.

2. Se dispone de oficio la realización de una AUDIENCIA PÚBLICA a efectuarse el viernes 23 de agosto del 2019 a las 09h30 en la Sala de Audiencias (tercer piso) del edificio de la Corte Constitucional del Ecuador, ubicado en la ciudad de Quito, en las calles José Tamayo E10 25 y Lizardo García. Para tal efecto, deberá asistir el juez consultante, así como como los representantes de las entidades públicas señaladas en el anterior numeral, se acompañará poder suficiente conforme a derecho se requiere. En tal virtud, el juez consultante, así como los representantes de las entidades públicas y privadas deberán confirmar su asistencia a los correos electrónicos francisco.palacios@cce.gob.ec y jeaneth.zambrano@cce.gob.ec hasta las 12h00 del día jueves 22 de agosto del 2019.

3. Se dispone la publicación del presente auto en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional, a fin de que cualquier ciudadana o ciudadano que tenga interés se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma referida. Para tal efecto, ofíciase a la Secretaría General de la Corte Constitucional para

Registro Oficial - Edición Constitucional N° 6 Jueves 15 de agosto de 2019 - 159

que dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 32 de la Codificación del Reglamento de - Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

4. Las personas que, hasta antes de la emisión de esta providencia, hubieren presentado escritos como amicus curiae y que han sido incorporados en el expediente constitucional, podrán participar durante la audiencia pública mencionada en el numeral 2, por el lapso de máximo siete minutos por persona o entidad. Para tal efecto, se comunicará del particular de forma individualizada por parte del actuario del despacho.

5. En cuanto a futuros escritos de amicus curiae que fueren presentados posteriormente a la emisión de esta providencia, éstos deberán incorporarse al expediente únicamente por escrito.

6. En virtud de lo establecido en el Art. 31 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, designo al abogado Francisco Palacios Shinín, como actuario encargado del despacho en la presente causa hasta la reincorporación de la actuaría titular - **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Agustín Grijalva
Dr. Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

LO CERTIFICO. - Quito, D.M., 14 de agosto de 2019

[Signature]
Abg. Francisco Palacios Shinin
ACTUARIO (E) DESPACHO

CORTE CONSTITUCIONAL
ACTUARIO

CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
[Signature]
ACTUARIO