

Quito, D.M., 05 de octubre de 2023

CASO 7-23-UE

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

DICTAMEN 7-23-UE/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad del Proyecto de Decreto Ley Orgánica de Urgencia Económica de Gestión de Riesgos y Desastres. En este contexto, emite un dictamen favorable de constitucionalidad, excepto respecto de las siguientes disposiciones, por ser incompatibles con la Constitución: artículo 6, artículo 11, cuarto inciso, numeral 6 –literales a) y b) –, numeral 7 –literales del a) al e)–, numeral 8; artículo 12; artículo 13, numerales 7, 8 y 11; artículo 14, numeral 1; disposiciones reformatórias; disposiciones generales.

Contenido

1. Antecedentes	2
2. Competencia.....	4
3. Contenido del proyecto de decreto ley	4
4. Argumentos de los sujetos procesales	8
5. Consideraciones previas	16
6. Planteamiento de los problemas jurídicos	19
7. Resolución de los problemas jurídicos.....	21
7.1. Primer problema jurídico: El proyecto de decreto ley, ¿versa sobre materia económica y urgente, por lo tanto, sería compatible con el artículo 148 de la Constitución?	21
7.2. Segundo problema jurídico: ¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el proyecto de decreto ley y la Constitución?	29
7.3. Tercer problema jurídico: ¿Permitiría el proyecto de decreto ley la reprogramación de las transferencias a los GAD y a la seguridad social, lo que sería contrario con lo establecido en los artículos 271, 298 y 371 de la Constitución?	31

7.4. Cuarto problema jurídico: El proyecto de decreto ley, ¿otorgaría a los GAD competencias sin asignación presupuestaria, lo cual sería incompatible con los artículos 260, numeral 8, y 273 de la Constitución?	33
7.5. Quinto problema jurídico: Las medidas concernientes a horarios de circulación, medidas de control sanitario, prohibición de ingresos a puertos y aeropuertos suspensión de eventos y otras actividades, ¿son incompatibles con la Constitución porque se inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley, al realizar una remisión al reglamento?.....	37
7.6. Sexto problema jurídico: La medida de reasignación presupuestaria establecida en el artículo 11 del proyecto de decreto ley, ¿es incompatible con los artículos 286 y 298 de la Constitución?	40
7.7. Séptimo problema jurídico: La medida que establece la adjudicación, a concesionarios y poseedores, de zonas de playa y bahía que han perdido dicha condición, ¿es incompatible con la Constitución porque inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley por remisión?	42
7.8. Octavo problema jurídico: Las infracciones establecidas en el proyecto de decreto ley y su consecuente sanción, ¿son incompatibles con la Constitución porque inobservarían los principios de competencia y de legalidad, en relación con la reserva de ley y tipicidad?	46
7.9. Noveno problema jurídico: La medida de decomiso administrativo, ¿es incompatible con la Constitución porque inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley?.....	50
8. Efectos	54
9. Consideración final	54
10. Decisión	55

1. Antecedentes

1. El 17 de mayo de 2023, mediante decreto ejecutivo 741, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza (**“presidente de la República”**), declaró la disolución de “la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador”.

2. El 5 de septiembre de 2023, mediante el oficio T. 516-SGJ-23-0243, el presidente de la República remitió a la Corte Constitucional del Ecuador (“**Corte**”) el Proyecto de Decreto Ley Orgánica de Urgencia Económica de Gestión de Riesgos y Desastres (“**proyecto de decreto ley**”), a fin de que emita el correspondiente dictamen, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución. El caso fue identificado con el número 7-23-UE.
3. En virtud del sorteo de ley, la competencia para la sustanciación de esta causa radicó en el juez constitucional Alí Lozada Prado (“**juez sustanciador**”).
4. Mediante auto de 14 de septiembre de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Presidencia de la República que remita un informe motivado sobre la urgencia económica del proyecto de decreto ley y al Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (“**Ministerio de la Producción**”) que presente un informe técnico sobre el procedimiento para la adjudicación de zonas de playa y bahía que han perdido la influencia marina. Asimismo, invitó a las universidades a nivel nacional, expertos en la materia, cámaras, gremios y a la ciudadanía en general a presentar escritos de *amicus curiae*. Además, convocó a audiencia para el 26 de septiembre de 2023.
5. El 21 y 22 de septiembre de 2023, la presidencia de la República y el Ministerio de la Producción, respectivamente, remitieron a la Corte el informe solicitado en la providencia de 14 de septiembre de 2023.
6. Las siguientes personas y organizaciones presentaron *amici curiae* respecto de la causa 7-23-UE, en las fechas señaladas a continuación: El 19 de septiembre de 2023, la Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras del Ecuador; el 20 de septiembre de 2023, Virgilio Hernández Enríquez. El 21 de septiembre de 2023, Martha Natalia Molina Moreira, doctora en Ciencias Biológicas; el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (“**Congope**”); la Federación Ecuatoriana de Acuicultores; la Secretaría de Gestión de Riesgos; la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (“**AME**”); la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito; la Defensoría del Pueblo; la Asociación de Productores Camaroneros Fronterizos; Marco Tello Echeverría; Rogelio Fernando Valencia Alcívar. El 25 de septiembre de 2023, presentaron en conjunto: la Unión de Organizaciones de Cangrejeros y Pescadores Artesanales y Afines Riberas del Golfo de Guayaquil y la Asociación 21 de Mayo Puerto Roma, la Asociación de Usuarios Ancestrales, pescadores artesanales, concheros y cangrejeros Campo Alegre; la Asociación de Pescadores y Afines Sabana Grande Nueva

Esperanza; la organización civil *One Health* Ecuador y la Coordinación Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente). El 3 de octubre de 2023, la Corporación Coordinadora Nacional para la Defensa del Ecosistema Manglar (Condem) y otros.

7. El 26 de septiembre de 2023, se llevó a cabo la audiencia convocada. A esta, comparecieron: i) los representantes de la Presidencia de la República; ii) los representantes de la Contraloría General del Estado (“**Contraloría**”); iii) los representantes del Ministerio de la Producción; iv) los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas; v) los representantes de la Secretaría de Gestión de Riesgos; vi) los representantes de la Procuraduría General del Estado; y vii) los *amici curiae* que presentaron sus escritos y registraron su comparecencia hasta el 21 de septiembre del 2023, de conformidad con lo dispuesto en la providencia de 14 de septiembre de 2023.

2. Competencia

8. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para emitir dictamen previo de constitucionalidad de los decretos ley de urgencia económica, de conformidad con los artículos 148 de la Constitución y 191, numeral 2, literal e) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Contenido del proyecto de decreto ley

9. El proyecto de decreto ley está estructurado en cuatro secciones. La primera concierne a un título denominado “Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos” (“**Sistema Nacional**”), la segunda a las “Disposiciones Reformatorias”, la tercera a las “Disposiciones Generales” y la cuarta a la “Disposición Final”.
10. En la primera sección, el título I contiene cuatro capítulos que tratan sobre los siguientes ámbitos: capítulo I- Disposiciones Generales (artículos 1 al 3); capítulo II- De la prevención y mitigación ante el riesgo de desastres (artículos 4 al 8); capítulo III- Declaratoria de alerta y desastre (artículos 9 al 11); capítulo IV- de las infracciones y sanciones (artículos 12 al 16). Por su parte, las disposiciones reformativas establecen modificaciones a ocho cuerpos legales. La siguiente sección contiene dos disposiciones generales. Y, la última, una disposición final. A continuación, se describirá el contenido de las disposiciones del proyecto de decreto ley.
11. El artículo 1 establece el objeto del proyecto de decreto ley, el cual es regular el Sistema Nacional, a fin de encaminar la gestión pública antes y una vez que haya ocurrido un

desastre. Y, con miras a suprimir o reducir las afectaciones y pérdidas, tanto humanas como económicas, determina que se ejecutarán acciones de prevención, preparación, respuesta, mitigación y recuperación.

12. El artículo 2 determina los sujetos que están obligados al cumplimiento del proyecto de decreto ley. Los cuales son todos aquellos que se encuentran en el territorio nacional.
13. El artículo 3 realiza las siguientes definiciones: estado de alerta, evento adverso, emergencia, escenario de impacto, desastre y riesgo de desastres.
14. El artículo 4 prevé la planificación, en los distintos niveles de gobierno, como eje central para la reducción de riesgos.
15. El artículo 5 caracteriza a la formulación, implementación y evaluación de políticas para la gestión de riesgos como una actividad previa para evitar, reducir o minimizar los riesgos y desastres. Además, establece obligaciones para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (“GAD”).
16. El artículo 6 establece que los Comités de Operaciones de Emergencia (“COE”) determinarán las acciones específicas e inmediatas para mitigar el riesgo frente a una emergencia o desastre.
17. El artículo 7 determina que se incorporará en la planificación institucional las acciones a ser ejecutadas por los integrantes del Sistema Nacional.
18. El artículo 8 establece la obligación de los medios de comunicación públicos y privados de fomentar y desarrollar campañas de sensibilización en cultura de la prevención de riesgos y desastres, así como de difundir información relacionada con emergencias y desastres.
19. El artículo 9 establece la obligación del ente rector de emitir lineamientos para el diseño, implementación, mantenimiento y actualización de los sistemas de alerta temprana. Asimismo, describe el fin de este sistema.
20. El artículo 10 define la “declaratoria de estado de alerta” como una herramienta para identificar las condiciones y evolución de una amenaza para la activación de protocolos.
21. El artículo 11 versa sobre la declaratoria de desastre. Al respecto, establece su definición, instancias gubernamentales facultadas para realizar la declaratoria y sus competencias generales en el marco de la misma; así como, la disposición de desarrollar criterios,

parámetros y regulaciones sobre estas competencias en un reglamento al proyecto de decreto ley.

22. El artículo 12 establece las infracciones leves.
23. El artículo 13 establece 11 conductas que devienen en infracciones graves. A saber: difusión de alertas o información falsa; omisión en la entrega de información o mecanismos de alerta temprana; negar injustificadamente asistencia humanitaria o solicitar beneficios a cambio de la misma; utilizar la asistencia humanitaria para proselitismo político; incumplir las normas del ente rector al realizar actividades de asistencia humanitaria; incumplir las normas del ente rector de desastres o del COE cuando el resultado sea una grave afectación o riesgo a la vida de las personas, sus bienes o a la naturaleza; inobservar la debida diligencia en las acciones de mantenimiento preventivo y correctivo de infraestructura y equipos necesarios para reducir los riesgos; realizar acciones post desastre que reconstruyan o generen nuevos riesgos; e incumplir las sanciones leves impuestas.
24. El artículo 14 determina las sanciones a las infracciones, según sean leves o graves. Asimismo, distingue entre el cometimiento de las mismas por parte de personas naturales o jurídicas y considera la reincidencia de la conducta para su aplicación. Los tipos de sanciones son trabajo comunitario, multas con referencia al salario básico unificado, suspensión de actividades, clausura y destitución del cargo en caso de servidores públicos o dignatarios.
25. El artículo 15 prescribe que el incumplimiento de las competencias y funciones establecidas en el proyecto de decreto ley genera, a las autoridades públicas, responsabilidades en el ámbito administrativo y político, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales.
26. El artículo 16 establece la obligación de las entidades reguladas por el proyecto de decreto ley de adoptar medidas de reparación y no repetición cuando se ocasionen daños por el incumplimiento del proyecto de decreto ley. Para ello, debe haber la determinación judicial de responsabilidad frente a la gestión integral de riesgos de desastres.
27. La disposición reformativa primera modifica la Ley Orgánica para el Desarrollo de Acuicultura y Pesca, en orden de lo cual incorpora dos disposiciones generales. Estas determinan que los posesionarios de predios ya construidos y titulares de concesiones de zona de playa y bahía, que ya no tengan tal condición por haber perdido la influencia marina, podrán solicitar la adjudicación de la propiedad de dichas tierras, conforme los

requisitos técnicos y trámite que establezca el ente rector de Acuicultura y Pesca. En el acto administrativo de adjudicación, se autorizará el ejercicio de la actividad acuícola. Y, el ente rector debe establecer una metodología para la convivencia armónica de la actividad acuícola y la pesca artesanal en las orillas de manglares y caudales de agua. También, establece que se podrá hipotecar total o parcialmente los derechos de concesión destinados a la actividad acuícola.

28. La disposición reformativa segunda modifica el Código de Comercio para incluir la prenda acuícola y la inscripción de los contratos de prenda acuícola e industrial acuícola. En concordancia, las disposiciones reformativas tercera y cuarta modifican el Código Civil y la Ley de Registro, respectivamente. La primera establece que también tendrá lugar la hipoteca sobre infraestructura camaronera; y la segunda que los Registradores de la Propiedad crearán el libro de registro Acuícola para anotar las prendas e hipotecas.
29. Las disposiciones reformativas quinta y sexta modifican el Código Orgánico Administrativo y la Ley de Minería, respectivamente. En ese sentido, se cataloga a la minería ilegal como una actividad que atenta contra la seguridad integral y aporta para generar condiciones de riesgos y desastres. En ese sentido, se crea un tipo de medida cautelar, denominada “decomiso administrativo especial”. Esta faculta a la autoridad administrativa o nacional de riesgos a decidir sobre la utilización inmediata de los bienes encontrados en operativos en contra de la minería ilegal. El Reglamento General a la Ley de Minería desarrollará el procedimiento administrativo para el decomiso. El procedimiento puede culminar con el traslado definitivo del bien. Además, se prevé una sanción pecuniaria para los que realicen minería ilegal.
30. Las disposiciones reformativas séptima y octava modifican la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (“**Ley de Contratación**”) y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**Ley de la Contraloría**”). Estas eliminan la obligación de las máximas autoridades de las entidades contratantes de obtener el informe de pertinencia y favorabilidad de la Contraloría, cuando la contratación se realice bajo el régimen especial de emergencia o estado de excepción.
31. La disposición general primera establece el destino de los recursos recaudados por la venta de tierras camaroneras. Por su parte, la disposición general segunda ratifica la posibilidad de las entidades públicas de emplear los bienes decomisados en operativos de minería ilegal en caso de declaratoria de emergencia o desastres. Al respecto, señala que las entidades deben retornarlos una vez superada la situación.

32. La disposición final prescribe que el proyecto de decreto ley entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial.

4. Argumentos de los sujetos procesales¹

4.1. Argumentos de la Presidencia de la República

33. La Presidencia argumenta que, actualmente, Ecuador no cuenta con una ley orgánica para la gestión del riesgo de desastres. Los desastres naturales tienen efectos económicos porque acarrearán pérdidas; mismas que ascendieron a doce mil millones de dólares en los últimos 20 años (período 2002- 2022). Entre estas pérdidas constan los daños a la infraestructura y personas damnificadas. De modo que, en el período 2010- 2023, se identificaron 56 064 personas afectadas.
34. El proyecto de decreto ley propone reformas asociadas al impacto que causará el fenómeno del Niño, cuya magnitud y efectos inmediatos podrían ser catastróficos. Este ocasionaría pérdidas económicas; dificultades en la cadena de suministros y prestación de servicios (viales, sistemas hídricos, salud, educación, otros); afectaría “la demanda de exportaciones, especialmente en el sector turístico [...] e industrial, así como la decisión de inversión de agentes”.
35. Adicionalmente, informan que, según datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Viceministerio de Pesca y Acuicultura, se estima que, para este 2023, “los sectores agrícolas, pecuario, pesquero y acuícola, especialmente camaronero, [experimentarán] pérdidas de al menos 3.349,09 millones de dólares. Estas pérdidas representan aproximadamente el 10% del Producto Interno Bruto (PIB)”. Al respecto, señalan que “existen 1802 predios camaroneros, con un total aproximado de 65.592,77 hectáreas”; pero, en virtud de que se encuentran concesionados, no es posible constituir prenda real sobre estos para el acceso a créditos. Por ello, el proyecto de decreto ley propone otorgar títulos de propiedad sobre dichas hectáreas. El valor de la venta ascendería a 787 112 240,00 USD; y el monto recaudado, entre otros, se podría destinar a la atención de la desnutrición crónica infantil y otros problemas de salud pública, así como daños derivados del fenómeno del Niño.

¹ Se consideran los argumentos e información presentados en escritos, informes y la audiencia pública.

36. La fase pico de este fenómeno tendría lugar en el trimestre de diciembre de 2023 a febrero de 2024² y ya se habría emitido la alerta naranja.³ Al respecto, estudios preverían que este será el más fuerte en 30 años, con un impacto superior al acaecido en los años 1997 y 1998 – los de mayor intensidad registrados. Por estos motivos, habría concurrencia de circunstancias apremiantes y es probable que la Asamblea Nacional no esté constituida para cuando se experimenten las consecuencias económicas y sociales de este evento.
37. Para enfrentar las afectaciones que causaría el fenómeno del Niño, el Gobierno, a través de la Secretaría de Gestión de Riesgos, formuló un “Plan de acción ante el Fenómeno de El Niño” (SGR 2023), “que tiene por principales ejes, acciones en los sectores de vías (transportes), agricultura, mantenimiento de la infraestructura hídrica y sistemas de control de inundación, salud, educación, y reducción del riesgo de desastre (prevención, mitigación, respuesta)”. Asimismo, expidió el Decreto Ejecutivo 787 de 23 de junio de 2023, a través del cual, declaró de prioridad nacional “la ejecución de las acciones de prevención, preparación, respuesta y recuperación para enfrentarla posible materialización de la amenaza”.
38. Por su parte, el proyecto de decreto ley permitiría una preparación más efectiva para enfrentar los desafíos económicos derivados del fenómeno del Niño. En ese sentido, se establece como medidas económicas: i) un diseño institucional para afrontar los riesgos y reducir las afectaciones humanas y económicas; ii) el decomiso especial de maquinaria para enfrentar efectos adversos; iii) eliminación del informe de pertinencia de la Contraloría en situaciones de emergencia y estado de excepción, para reducir el tiempo del procedimiento; y iv) regularización de inmuebles de concesionarios camaroneros, a fin de que dispongan de un respaldo patrimonial para acceder a créditos y enfrentar la amenaza. En consecuencia, se cumpliría con la conexidad plausible.
39. Sobre la inmediatez, manifiesta que la institucionalidad del Sistema Nacional posibilitaría una respuesta coordinada entre los distintos niveles de gobierno y entidades desde el primer momento de la emergencia o desastre. El decomiso permitirá que la maquinaria se use de forma oportuna. La eliminación del informe de pertinencia de la Contraloría reduciría plazos de contratación. Y, la adjudicación de tierras a las

² Informa que “al 19 de septiembre, las condiciones [de] El Niño en el Pacífico Tropical se consolidaron y que las probabilidades de continuar con las condiciones [de] El Niño en los siguientes meses están por sobre el 99%”.

³ COE Nacional, resolución SGR-382-2023, 19 de septiembre de 2023.

camaroneras generaría que los propietarios tengan un patrimonio para enfrentar las consecuencias del evento, además de ser fuente de recaudación para el Estado.

40. El proyecto de decreto ley presenta una coherencia entre su objeto y sus disposiciones. De forma que, establece una “modalidad de planificación, cooperación y coordinación interinstitucional a efectos de determinar los riesgos de desastres existentes, así como [de] estructurar y ejecutar las respuestas y recuperaciones” ante el fenómeno del Niño. En esta línea, se habrían incluido las reformas necesarias para guardar armonía con el ordenamiento jurídico y habría unidad de materia.

4.2. Ministerio de la Producción

41. El Ministerio de la Producción destaca que, aunque la asignación de tierras ha sido una solicitud recurrente por parte del sector camaronero; en la actualidad, esta medida es apremiante. Esto se debe a la inminente amenaza del fenómeno del Niño, que se pronostica afectará significativamente al sector camaronero. Por lo tanto, resultaría crucial que se les otorgue la titularidad de estas tierras, lo que les permitirá utilizarlas como garantía para obtener créditos hipotecarios. Además, se subraya que la industria camaronera se ha posicionado como una actividad económica clave en el país, incluso superando a la industria petrolera. Por ello, cualquier impacto negativo en este sector tendría un fuerte efecto en la economía nacional.
42. Actualmente, “existen zonas de playa y bahía con titularidad ancestral, lo que implica que es factible que las concesiones que han perdido influencia marina puedan titularizarse”. A la fecha, “el ente rector de la actividad acuícola ha venido respetando los títulos ancestrales con historia de dominio sobre zonas de playa y bahía, que fueron otorgados en su momento por la autoridad competente”.
43. La titularización incluye la obligación de establecer servidumbres de tránsito sobre dichos predios para quienes realicen actividades extractivas de recursos hidrobiológicos.

4.3. Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (“SNGRE o Secretaría de Riesgos”), Ministerio de Economía y Finanzas y Procuraduría General del Estado

44. Estas entidades señalan que la gestión de riesgos tiene relación con la economía del país. Los impactos económicos obedecen a una falta de prevención de riesgos, como, por ejemplo, inundaciones, terremotos, incendios forestales, movimientos en masa, entre otras. La inadecuada gestión del suelo y el agua son uno de los factores que influyen las

afectaciones; estas son competencias de los GAD, por lo que se requiere acciones coordinadas en todos los niveles de gobierno.

45. En el proyecto de decreto ley no se transfiere ninguna competencia a los GAD, sino que se regula la adecuada articulación entre aquellos que conforman el Sistema Nacional. En ese sentido, se transparenta el uso de recursos destinados para la gestión de riesgos, sobre todo, en los planes de ordenamiento territorial; y se establece la obligación de adoptar medidas para afrontar los daños causados por desastres.
46. Finalmente, en relación con las competencias del COE, manifestaron que: “mediante el decreto, no habrá cambios ni de fondo ni de forma para el COE”.

4.4. Contraloría General del Estado

47. La Contraloría informa que, actualmente, cuenta con una unidad específica que se dedica a emitir los informes previos de favorabilidad y pertinencia. A través de esta, la institución ha cumplido puntualmente con esta obligación, ante la solicitud de autoridades en procesos de contratación pública.

4.5. *Amici Curiae*

4.5.1. Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras del Ecuador (“Fenacopec”)

48. La “Fenacopec” indica que se encuentra integrada por concheros, cangrejeros, pescadores costeros y pesca de altura. En su escrito de *amicus curiae*, presenta información relacionada con la medida de adjudicación, a concesionarios y poseedores, de las zonas de playa y bahía (manglares y salares), que han perdido la influencia marina.
49. Al respecto, manifiesta que esta norma beneficiaría únicamente al sector camaronero, sin considerar al sector al que representa la Fenacopec. Cuando, este último enfrentaría un impacto aún mayor en su economía como consecuencia del fenómeno del Niño, mismo que los podría colocar en una situación de pobreza o pobreza extrema.
50. En esa línea, manifiesta que otorgar la propiedad de las tierras en cuestión comportaría una afectación social, humana y económica a los más de 13 000 cangrejeros del país y sus familias. Esto, en virtud de que no tendrían acceso oportuno a las concesiones de los manglares. De igual manera, señalan que las zonas de manglar han sido ya severamente afectadas por la intervención de la actividad acuícola, a través del incremento de la

superficie de camaroneras. Así, la pérdida de superficie de manglar habría sido de aproximadamente 56 396 hectáreas en los últimos 40 años. Pero, también, se debería considerar que los ecosistemas son resilientes y que, la pérdida de condición de zona de playa y bahía “no es el único ni decisivo criterio para determinar que esa área ha perdido la condición de ecosistema de la zona marino costera”.

51. El contenido de la disposición reformativa primera del proyecto de decreto ley sería, en esencia, el mismo de la reforma propuesta por el presidente de la República en el proyecto de Ley Orgánica para la Atracción de Inversiones, Fortalecimiento del Mercado de Valores y Transformación Digital (“**Ley de Atracción de Inversiones**”). Este proyecto habría sido archivado por la Asamblea Nacional el 24 de marzo de 2022. En esta ocasión, la Presidencia habría justificado la urgencia económica en la necesidad de agilizar diversas regulaciones, entre estas las de las zonas concesionadas a camaroneras.
52. En relación con el fenómeno del Niño, la Corporación Andina de Fomento habría especificado que la alta exposición de las infraestructuras camaroneras se debe a la inadecuada selección de los sitios de implantación de las piscinas y otras infraestructuras para la cría de camarones. Entre otros factores de afectación, se encontraría la falta de una adecuada política de ordenación del territorio, ausencia de normas técnicas que regulen la construcción de las infraestructuras físicas y productivas, la obstrucción de drenajes naturales por obras implantadas por el ser humano; y el reemplazo del bosque manglar, en algunos casos, por la industria camaronera en zonas de playas y bahía.⁴ Por consiguiente, la medida planteada no sería una solución directa, ni la más eficiente. Por el contrario, podría convertirse en una amenaza al manglar y a los usuarios comunitarios de este ecosistema.

4.5.2. AME y Congope

53. AME y Congope manifiestan que, aun cuando parecería que el proyecto de decreto ley pretende mejorar la coordinación, el texto de las disposiciones provocaría lo opuesto porque realiza una “distribución confusa de responsabilidades” e interferencia de competencias. En ese sentido, sería preferible contar con una normativa específica y clara que permita atender al fenómeno del Niño, “observando las responsabilidades de cada nivel de gobierno en el marco de sus respectivas competencias”. Esto sería suficiente para alcanzar los objetivos determinados en el proyecto de decreto ley, lo que

⁴ En el escrito, se cita el documento “Las lecciones de El Niño. Memorias del Fenómeno de El Niño 1997-1998”.

generaría una dinámica para atender de manera integral las necesidades de la ciudadanía en materia de gestión de riesgos.

54. El proyecto de decreto ley no prevé la asignación de los recursos necesarios para que los GAD cumplan de forma adecuada las responsabilidades que les está otorgando para la gestión de riesgos. Al contrario, el artículo 11 *ibídem* posibilita la reprogramación de transferencias a los GAD, lo que ocasiona incertidumbre y contraviene los artículos 271 y 298 de la Constitución, que determinan la obligación de preasignaciones presupuestarias a los GAD, las que deben ser “predecibles, directas, oportunas y automáticas”.
55. El artículo 11, numeral 7 del proyecto de decreto ley establece medidas que implican restricciones de derechos y que serían propias de estados de excepción. Por ello, estas deberían ser limitadas y acotadas a una temporalidad, lo que no aclara el proyecto de decreto ley.
56. El proyecto de decreto ley establece un régimen de sanciones, cuyos sujetos pasivos serían máximas autoridades de entidades y cuerpos colegiados de los GAD, lo que sería contrario a la autonomía de estos últimos. Además, la responsabilidad política prevista es propia del juicio político, según lo regula la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y sería aplicable solo a la Función Ejecutiva, mas no a las autoridades de los GAD.
57. En cuanto a los decomisos administrativos, señala que esta regulación sería conveniente para los GAD. No obstante, precisa que han verificado que “la cantidad de maquinarias que estarían disponibles en sede administrativa sería mínima en comparación con la que se encuentra en sede judicial, cuyos procesos responden a porcentaje mayoritario de maquinarias incautadas a causa de delitos relativos a la minería ilegal u otros”.
58. En relación con el proceso de regularización de tierras e infraestructura de camaroneras, advierte que estas no concuerdan con la planificación de ordenamiento territorial que deben realizar los GAD; y, más bien, otorgan esta facultad al ente rector de Acuicultura y Pesca. Esto daría lugar a la arbitrariedad en la distribución de recursos y “puede generar un ambiente de impunidad en materia ambiental o repetición de daños ambientales que difícilmente podrán ser reparados”.

4.5.3. Defensoría del Pueblo

59. La Defensoría del Pueblo señala que el proyecto de decreto ley dispone reformas a varios cuerpos legales para incorporar medidas que no guardan conexidad con el objeto del

mismo, el cual es regular el Sistema Nacional. Principalmente, la Defensoría del Pueblo expresa su preocupación ante la reforma que se plantea a la Ley de Acuicultura, misma que pretende adjudicar la propiedad de tierras a camaroneras.

60. Al respecto, manifiesta que es inconstitucional porque: primero, no se define el procedimiento para determinar que esas tierras pasan de ser bien nacional de uso público a propiedad privada; segundo, no incluye el procedimiento para realizar las adjudicaciones; y tercero, no garantiza el acceso libre de las personas recolectoras a una cantidad de hectáreas determinada y suficientes, a fin de que puedan realizar su trabajo autónomo. Esto sería contrario con los derechos a desarrollar actividades económicas y al trabajo, reconocidos en los artículos 66 y 325 de la Constitución, así como de diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.⁵
61. La Defensoría del Pueblo informa que organizaciones que representan a personas trabajadoras autónomas, que laboran en aquellos espacios, han acudido a la entidad para expresar las afectaciones que sufrirían en caso de que se apruebe la medida en cuestión. En ese sentido, la primera alerta es que el proyecto de decreto ley no ha sido debidamente socializado, ni construido en conjunto con el sector cangrejero del país. Esto sería contrario a los artículos 61, 95 y 102 de la Constitución que consagran el derecho a la participación en los asuntos de interés público.
62. La siguiente alerta es la afectación a los cien millones de personas que viven cerca de manglares y dependen de estos para su alimentación e ingresos, “debido a la materia prima de que se compone, como madera resistente a las termitas, usada en la construcción de barcos y muelles”.
63. Finalmente, el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos de la naturaleza y adoptar las medidas necesarias para proteger los ecosistemas, en este caso, de los manglares. Estos tienen derechos a que se respete su existencia y restauración, sobre todo considerando que tienen condiciones de mareas que sirven de alimento a diversas especies e, inclusive, al ser humano; asimismo, que albergan “una fauna formada por crustáceos, peces y moluscos, junto a aves, reptiles, anfibios y hasta mamíferos; y también funcionan como perfectos protectores de los ecosistemas aledaños”. Así, el proyecto de decreto ley no observa un enfoque de derechos de la naturaleza.

⁵ Refieren el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales; artículo 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Convenio 168 de la OIT; y la Observación General No. 18 del Comité de Derechos Económico, Social y Culturales de Naciones Unidas.

4.5.4. Otros argumentos presentados por *amici curiae*

64. Virgilio Hernández observa que el proyecto de decreto ley transfieren competencias para el manejo de emergencias y desastres, sin los recursos para ello. Por el contrario, se prevé que el Gobierno Central realice reprogramaciones discrecionales del presupuesto asignado para salud, educación y a los GAD. Esto sería inconstitucional, primero, porque el artículo 261, numeral 8 de la Constitución dispone que el manejo de desastres es una competencia exclusiva del Gobierno Central, sin que esto obste la coordinación con otros niveles de gobierno. Luego, debido a que el artículo 273 *ibídem* prescribe que las competencias que asuman los GAD serán transferidas con recursos. Además, el artículo 389, numeral 7 de la Constitución establece que el Sistema Nacional debe garantizar el financiamiento suficiente y oportuno para su funcionamiento.
65. La Federación Ecuatoriana de Acuicultores (“Fedac”) representa a los productores camaroneros. Manifiesta que, a partir del 2019, el sector acuícola camaronero sufre una caída del precio del camarón y muchos productores dejaron de sembrar por falta de liquidez. En ese sentido, solicitan que se emita un dictamen favorable al proyecto de decreto ley, por cuanto, esto les permitirá acceder a créditos para prevenir y prepararse para el fenómeno del Niño; sobre todo, porque las concesiones no son hipotecables y los concesionarios no serían sujetos de crédito. Esto contribuiría a la economía del país y no afectaría a otros sectores como el de la pesca artesanal, debido a que se titularizarían los terrenos con infraestructura y no los manglares; así, se tendría que considerar que cuando una concesión es revertida no se convierte en manglar, sino que cambia de concesionario.
66. La Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito observó que, en la Asamblea Nacional, se tramitó el “Proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos, Desastres, Endemia y Pandemia”, mismo que quedó pendiente con informe para el segundo debate. Este proyecto sería más específico e integral, de forma que abarcaría todos los riesgos, desastres y pandemias. En contraste, el proyecto de decreto ley “no propone un cuerpo legal si no reformas ‘urgentes’”, sin que se asocien con el impacto que se identifica como circunstancia apremiante: el fenómeno del Niño. Por otra parte, puntualiza que es importante considerar que el proyecto de decreto ley “no establece mecanismos de control cuando se suspendan o limiten derechos mediante declaratoria de alerta o emergencia”. Adicionalmente, establece que se sancionará el incumplimiento de disposiciones del COE, pese a que en el dictamen 5-20-EE/20, esta Corte determinó que el COE no tiene competencias regulatorias.

5. Consideraciones previas

5.1. Sobre la facultad del presidente de la República de emitir decretos-leyes de urgencia económica, contemplada en el artículo 148 de la Constitución

67. El artículo 148 de la Constitución prevé la terminación anticipada del período del presidente de la República cuando este decide declarar la disolución de la Asamblea Nacional, por la configuración de alguna de las causales establecidas en el primer inciso *ibídem*. Inmediatamente, el Consejo Nacional Electoral debe convocar a elecciones presidenciales y legislativas para la elección de las autoridades de estas Funciones del Estado.⁶
68. Durante este período de “transición política”⁷, hasta la posesión de las nuevas autoridades, el presidente de la República gobierna sin el órgano legislativo, que es su contrapeso natural; y, por lo tanto, sin la posibilidad de presentar iniciativas legislativas. Por ello, la Corte caracterizó a este período como “sumamente excepcional y particular”.⁸
69. En ese lapso, podrían presentarse necesidades de índole económica, apremiantes e imprevistas, que, por su urgencia, no puedan esperar hasta la reinstalación de la Asamblea Nacional para ser solventadas. En esas circunstancias, la Constitución otorga al presidente de la República la facultad de legislar, *únicamente*, a través de decretos-leyes de urgencia económica. Sin embargo, esta posibilidad “opera como una facultad de naturaleza extraordinaria y limitada pues, de lo contrario, se verían afectados los principios de separación de poderes y deliberación democrática”.⁹
70. La facultad del presidente de la República de emitir decretos-ley no implica que este asuma la competencia de legislar, propia de la Asamblea Nacional. Más bien, es una facultad *limitada*, a fin de que no constituya un mecanismo para “evadir el sistema de pesos y contrapesos, la separación de poderes o el debate democrático”.¹⁰ Sobre todo porque la deliberación pública implica la participación en igualdad de condiciones de la diversidad de actores con interés en el asunto público que se debate; lo que es condición necesaria para asegurar la democracia.¹¹

⁶ CCE, dictamen 1-23-UE de 16 de junio de 2023, párr. 36.

⁷ CCE, dictamen 2-23-UE de 16 de junio de 2023, párr. 32.

⁸ CCE, dictamen 4-23-UE de 28 de julio de 2023, párr. 45.

⁹ CCE, dictamen 2-23-UE de 16 de junio de 2023, párr. 34.

¹⁰ CCE, dictamen 4-23-UE de 28 de julio de 2023, párr. 50.

¹¹ *Ibídem*, párr. 150.

71. De ahí que, si bien la Corte Constitucional realiza el control de los referidos decretos-ley de urgencia económica, no se debe pretender que esta actuación, de carácter jurisdiccional, supla a la deliberación democrática que se realiza en el seno de la Asamblea Nacional. Primero, porque la Corte Constitucional es un organismo jurisdiccional y no representativo, en consecuencia, no es posible la participación de los distintos actores con interés, aun cuando se convoque a audiencia e invite a la ciudadanía a participar en calidad de *amici curiae*. Luego, porque a esta Magistratura no le corresponde examinar la conveniencia de los proyectos de decretos-leyes de urgencia económica; y finalmente, por la premura con que debe operar el proceso ante las circunstancias apremiantes.
72. En conclusión, la facultad del presidente de la República se circunscribe a la emisión de decretos-ley en materia de urgencia económica. Es decir, es de carácter excepcional y limitada, por lo que no debe ser entendida como una carta en blanco que admita la regulación de aspectos que no sean urgentes y de atención apremiante.¹² A esta configuración constitucional subyace la salvaguarda de los principios de deliberación democrática y separación de poderes.

5.2. Sobre las diferencias entre los decretos-leyes de urgencia económica previstos en los artículos 140 y 148 de la Constitución y sus distintos controles constitucionales

73. En los decretos-leyes dictados por el presidente de la República se deben distinguir los emitidos en el régimen ordinario, previsto en el artículo 140 de la Constitución, de los expedidos en el régimen extraordinario, derivado de la disolución de la Asamblea Nacional y establecido en el artículo 148 *ibídem*. Diferencias que se plasman en: i) los controles a los que se sujetan; ii) el procedimiento aplicable; y, iii) los supuestos en los que proceden.
74. En cuanto al *control*, los decretos-ley dictados en el supuesto del artículo 148 de la Constitución, ante la eventual disolución de la Asamblea Nacional, se somete a dos clases: control previo y control posterior.
75. En el *control previo*, la Corte no determina la conveniencia o no de las normas propuestas. Más bien, analiza la constitucionalidad de los decreto-ley en tres aspectos: i) incompatibilidades normativas del articulado del decreto-ley con el contenido de la

¹² CCE, dictamen 2-23-UE de 16 de junio de 2023, párr. 37.

Constitución; ii) si tratan sobre materia económica; y, iii) si cumplen con los requisitos para calificarlos con carácter de urgente.¹³

76. Una vez instalada la nueva Asamblea Nacional, a esta le corresponde el *control posterior* de los decretos- leyes emitidos en este período extraordinario. En ese sentido, luego del debate democrático, deberá resolver si los aprueba o deroga, de acuerdo con el artículo 148 de la Constitución. Y, esta facultad es diferente a aquella de reformar o derogar normas durante el período ordinario.
77. Incluso, los controles posteriores propios de la Asamblea Nacional, no impiden el control jurisdiccional posterior a cargo de la Corte Constitucional. Este último también podría aplicarse a los decretos-ley mencionados, si existieran futuras demandas de inconstitucionalidad por iniciativa de la ciudadanía.
78. Otra diferencia entre las dos clases de decretos-ley dictados en período extraordinario y ordinario se plasma en el procedimiento de expedición. Así, esta Magistratura ha señalado que las regulaciones del artículo 140 de la Constitución no son aplicables a los decretos-ley expedidos conforme el artículo 148 *ibidem*. Por ejemplo, el plazo de 30 días para su aprobación previsto en el régimen ordinario no es aplicable en el extraordinario. Tampoco es aplicable la prohibición al presidente de la República de enviar un nuevo proyecto de decreto-ley mientras se discute uno anterior.¹⁴
79. Con respecto a los diferentes supuestos en los que proceden los decretos-ley emitidos en los períodos que se han distinguido, se debe resaltar que **la facultad propia del período extraordinario se limita a estrictas circunstancias de urgencia económica que no puedan esperar a la instalación de la Asamblea Nacional**. De forma que estos proyectos, en número y complejidad, deben permitir que la Corte ejerza su rol de control preventivo de forma oportuna, esto es: antes de la instalación de la Asamblea Nacional resultante de las elecciones anticipadas.

5.3. Sobre el rol de la Corte Constitucional en relación con los decretos-leyes de urgencia económica expedidos por el presidente de la República al amparo del artículo 148 de la Constitución

80. En el período extraordinario de transición política, la Corte Constitucional no reemplaza a la Asamblea Nacional, pues no es un actor político, ni un órgano de representación

¹³ CCE, dictamen 1-23-UE/23 de 16 de junio de 2023, párrs. 60 al 62.

¹⁴ CCE, dictamen 1-23-UE/23 de 16 de junio de 2023, párr. 48; y dictamen 2-23-UE de 16 de junio de 2023, párr. 38.

popular. En ese sentido, la facultad de esta Magistratura se limita al control previo de constitucionalidad de los decretos-ley de urgencia económica, remitidos por el presidente de la República; proceso jurisdiccional que no supe la deliberación democrática que amerita el trámite de aprobación de leyes.

81. Esta facultad jurisdiccional de control previo consiste, por un lado, en verificar que no existan incompatibilidades normativas con la Constitución, sin que ello implique una valoración sobre la conveniencia o no de las medidas establecidas en los decretos-ley. Y, por otro lado, en constatar que se hayan respetado los límites establecidos en el artículo 148 de la Constitución, es decir, que el decreto ley verse sobre materia económica y que sea urgente.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

82. En ejercicio de su competencia de control previo de los decretos-ley de urgencia económica, esta Corte debe valorar si el decreto-ley examinado es compatible con el artículo 148 de la Constitución. Para lo cual, se examinará que el mismo cumpla con dos cuestiones: *i)* que verse sobre materia económica y *ii)* que sea urgente, según los criterios establecidos en los dictámenes 1-23-UE/23, 2-23-UE/23, 3-23-UE/23 y 4-23-UE/23.
83. A su vez, para determinar si se configura el criterio de urgencia, esta Corte debe analizar los siguientes parámetros: *i)* que se hayan suscitado *circunstancias apremiantes*, que puedan requerir una respuesta inmediata; *ii)* que las medidas dispuestas tengan una *conexidad plausible y limitada* a las circunstancias apremiantes; y *iii)* que surta *efectos inmediatos*, es decir, que su adopción no pueda esperar a la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional.
84. Además, procede verificar, por un lado, si existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el contenido del proyecto de decreto ley y la Constitución. **Por otro lado, identificar si del proyecto de decreto ley se desprenden hipótesis de inconstitucionalidad específicas; para ello, se podrá considerar los argumentos planteados en los escritos de los *amici curiae*.**¹⁵
85. En la línea de lo expuesto, se plantean los siguientes problemas jurídicos:
- 85.1. El proyecto de decreto ley, ¿versa sobre materia económica y urgente, por lo tanto, sería compatible con el artículo 148 de la Constitución?

¹⁵ CCE, dictamen 1-23-UE de 16 de junio de 2023, párr. 66.

85.2. ¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el proyecto de decreto ley y la Constitución?

86. En relación con las hipótesis específicas de inconstitucionalidad, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

86.1. ¿Permitiría el proyecto de decreto ley la reprogramación de las transferencias a los GAD y a la seguridad social, lo que sería contrario con lo establecido en los artículos 271, 298 y 371 de la Constitución?

86.2. El proyecto de decreto ley, ¿otorgaría a los GAD competencias sin asignación presupuestaria, lo cual sería incompatible con los artículos 260, numeral 8, y 273 de la Constitución?

86.3. Las medidas concernientes a horarios de circulación, medidas de control sanitario, prohibición de ingresos a puertos y aeropuertos suspensión de eventos y otras actividades, ¿son incompatibles con la Constitución porque se inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley, al realizar una remisión al reglamento?

86.4. La medida de reasignación presupuestaria establecida en el artículo 11 del proyecto de decreto ley, ¿es incompatible con los artículos 286 y 298 de la Constitución?

86.5. La medida que establece la adjudicación, a concesionarios y poseedores, de zonas de playa y bahía que han perdido dicha condición, ¿es incompatible con la Constitución porque inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley por remisión?

86.6. Las infracciones establecidas en el proyecto de decreto ley y su consecuente sanción, ¿son incompatibles con la Constitución porque inobservarían los principios de competencia y de legalidad, en relación con la reserva de ley y tipicidad?

86.7. Las disposiciones reformativas del proyecto de decreto ley relativas al decomiso administrativo especial, ¿serían incompatibles con el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: El proyecto de decreto ley, ¿versa sobre materia económica y urgente, por lo tanto, sería compatible con el artículo 148 de la Constitución?

7.1.1. Primer subproblema: El proyecto de decreto ley, ¿versa sobre materia económica?

- 87.** El presidente de la República manifiesta que los desastres naturales que tuvieron lugar en Ecuador, en los últimos 20 años, provocaron pérdidas económicas que ascendieron a los doce mil millones de dólares. Estos eventos habrían impactado la economía nacional, en virtud de los daños causados en la infraestructura, limitaciones en la prestación de servicios y obstáculos para el desarrollo de actividades por parte de los distintos sectores productivos.
- 88.** Existe un vínculo estrecho entre la gestión de desastres y el desarrollo. Una adecuada gestión de desastres tiene el potencial de reducir los factores de vulnerabilidad de la población. Tanto es así, que el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres¹⁶ incluyó, como parte de los acuerdos, siete metas mundiales, entre estas:
- c) Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030; d) Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030 [...].
- 89.** Parte de los desafíos actuales para reducir riesgos y desastres es invertir en la resiliencia económica. De ahí que, entidades internacionales, como el Grupo Banco Mundial, relieván la necesidad de incluir la protección y gestión financiera como un eje medular de las estrategias de gestión de riesgos de desastres.¹⁷ Por el contrario, la desatención de esta ocasiona importantes retrocesos en el desarrollo, sobre todo a nivel local, y puede impactar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, así como atentar contra el desarrollo sostenible.

¹⁶ El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015. Los acuerdos fueron resultado de negociaciones intergubernamentales, así como de las consultas realizadas a las partes interesadas.

¹⁷ Banco Mundial, Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres para Ecuador. Disponible en: [Banco Mundial desastres.pdf](#).

90. Como se mencionó anteriormente, las disposiciones del proyecto de decreto ley versan sobre temas relacionados con la gestión de riesgos y desastres. En ese sentido, en su objeto, establece cinco principales ejes de acción: prevención, preparación, respuesta, mitigación y recuperación. En todos estos aspectos, la protección y gestión financiera son transversales, ya que su objetivo es reducir los impactos adversos en la economía tanto a nivel nacional como local. Estos impactos podrían afectar el ejercicio de los derechos constitucionales, como el derecho a un buen vivir. En este contexto, las medidas destinadas a la gestión de riesgos de desastres están integradas en la política fiscal y se consideran un medio para financiar y satisfacer las necesidades que surgen en estos contextos específicos.
91. Por las razones expuesta, se concluye que el proyecto de decreto ley versa sobre materia económica.

7.1.2. Segundo subproblema: El proyecto de decreto ley, ¿pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata?

92. Una de las cuestiones a resolver para verificar la compatibilidad del proyecto de decreto ley con el artículo 148 de la Constitución es que este se dirija a enfrentar una circunstancia apremiante. Es decir, aquellas impostergables, al punto de que no podría esperar hasta la reinstalación de la Asamblea Nacional para ser tramitadas.
93. El presidente de la República señala que la expedición del proyecto de decreto ley permitirá una preparación efectiva para enfrentar los desafíos económicos derivados del fenómeno del Niño, mismo que podría ocasionar importantes pérdidas económicas, dificultad en la cadena de suministros y prestación de servicios, así como afectaciones en la demanda de exportaciones e inversiones de agentes. Informa que se prevé que la fase pico de este desastre tenga lugar en el trimestre comprendido entre diciembre de 2023 y febrero de 2024; por lo que se declaró la alerta naranja. Sumado a ello, manifiesta que el próximo fenómeno del Niño superará en intensidad al acaecido en los años 1997 y 1998, los de mayor magnitud registrados. En ese sentido, indica que los impactos de dicho evento podrían ser catastróficos y que deviene en una circunstancia apremiante.
94. En el dictamen 4-23-UE/23, esta Corte precisó que “[t]omar acciones para afrontar los efectos de un desastre que perduran en el tiempo o para disminuir los efectos de un posible desastre siempre será, sin duda apremiante y prioritario”.¹⁸ Y, concluyó que la

¹⁸ CCE, dictamen 4-23-UE de 28 de julio de 2023, párr. 85.

“inminente llegada del fenómeno de El Niño, junto con sus efectos adversos en la economía nacional”, constituye una circunstancia apremiante.¹⁹

95. Con base en la justificación presentada por la presidencia de la República y en la línea del citado dictamen, se verifica que la inminente llegada del fenómeno del Niño constituye una circunstancia apremiante, al constituir un riesgo de desastre.

7.1.3. Tercer subproblema: Las medidas propuestas por el proyecto de decreto ley, ¿guardan una relación de conexidad plausible y limitada a las circunstancias apremiantes?

96. Como se señaló, el presidente de la República manifiesta que el proyecto de decreto ley permitiría una preparación más efectiva para enfrentar los desafíos económicos derivados del fenómeno del Niño. Para la consecución de este fin, se establecieron los siguientes tipos de medidas económicas: i) un diseño institucional para afrontar los riesgos y reducir las afectaciones humanas y económicas; ii) el decomiso especial de maquinaria para enfrentar efectos adversos; iii) eliminación del informe de pertinencia de la Contraloría en situaciones de emergencia y estado de excepción, para reducir el tiempo del procedimiento; y iv) regularización de inmuebles de concesionarios camaroneros, para que dispongan de un respaldo patrimonial para acceder a créditos y enfrentar la amenaza.
97. La conexidad *plausible* exige que las medidas establecidas en el proyecto de decreto ley tengan una relación *limitada* al fin: atender las circunstancias apremiantes justificadas.²⁰ Lo que, a su vez, debería constituir la razón última para que el presidente de la República recurra a una facultad extraordinaria y limitada, como lo es emitir decretos ley en materia de urgencia económica, en el marco de este período de transición. En otras palabras, todas aquellas medidas que estén fuera del curso de acción, encaminado a la consecución del fin, incumplirían con el criterio de conexidad.
98. La circunstancia apremiante que pretende atender el proyecto de decreto ley examinado es el fenómeno del Niño, mismo que deviene en un riesgo de desastres. Al respecto, presenta dos grupos de medidas. Las *primeras* conciernen a la regulación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo. El *segundo grupo* corresponde a medidas contenidas en las disposiciones reformativas a diversos cuerpos legales, a saber: COA, Ley de Minería, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación

¹⁹ *Ibidem*, párr. 100.

²⁰ CCE, dictamen 3-23-UE/23 de 28 de julio de 2023, párr. 75.

Pública, Ley de la Contraloría, Ley Orgánica para el Desarrollo de Acuicultura y Pesca, Código de Comercio, Código Civil y Ley de Registro.

99. El *primer grupo* de medidas incluye normas relativas a: i) la prevención y mitigación ante el riesgo y desastre; ii) la declaratoria de alerta y desastre; iii) infracciones ante el incumplimiento de medidas dispuestas por el COE, así como de protocolos y lineamientos emitidos con base en el proyecto de decreto ley. En ese sentido, estas medidas se enmarcan en los cinco ejes de acción que establece el proyecto de decreto ley, a saber: prevención, preparación, respuesta, mitigación y recuperación.
100. El fenómeno de El Niño representa un riesgo de desastre que, una vez que ocurre, puede causar daños significativos. Estos daños pueden ser reducidos mediante una adecuada prevención y preparación. Sin embargo, cuando se enfrente a daños reales, es necesaria una respuesta inmediata y medidas de mitigación. Además, las consecuencias requieren un proceso de recuperación sostenido que involucre tanto a nivel local como nacional. Por lo tanto, aunque la normativa regula la actuación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, que es una estructura organizativa completa, existe una conexión plausible y limitada al fenómeno de El Niño, considerado como una amenaza de riesgo de desastre. Esto justifica la adopción de medidas interrelacionadas en todas las etapas de su gestión.
101. El *segundo grupo* de medidas están contenidas en las disposiciones reformativas del proyecto de decreto ley; y consisten en las siguientes: i) crear, en el COA, una medida cautelar administrativa, que consiste en el “decomiso administrativo especial” de bienes; ii) eliminar la obligación de contar con el informe de pertinencia y favorabilidad en el proceso de contratación pública, bajo el régimen de emergencia o estado de excepción; y iii) adjudicar zonas de playa y bahía, que hayan perdido la influencia marina, a los poseedores y concesionarios de estas. A continuación, se realiza la verificación de cada una de estas medidas.
- i) **Decomiso administrativo especial**
102. Las disposiciones reformativas quinta, sexta y disposición general segunda del proyecto de decreto ley reforman el COA y la Ley de Minería para incorporar la medida de “decomiso administrativo especial” de bienes, encontrados en operativos en contra de la minería ilegal. La disposición general segunda *ibídem* establece que las entidades públicas podrán usar los equipos y maquinarias objeto de decomiso administrativo, en caso de una declaratoria de emergencia o desastre.

103.En la exposición de motivos del proyecto de decreto ley, la presidencia de la República señaló que el decomiso administrativo de bienes resultantes de operativos en contra de la minería ilegal permitiría hacer frente a los efectos adversos de los riesgos y desastres. De esta manera, por ejemplo, la maquinaria estaría puesta a disposición de las entidades competentes de manera ágil para dar una respuesta oportuna ante eventos de este tipo.

104.La medida en cuestión pretende el uso de los referidos bienes decomisados, por parte de las autoridades, para atender situaciones de prevención de riesgos, declaratorias de emergencia o desastres y remediación ambiental. En consecuencia, existe una conexidad plausible.

ii) Eliminación de informe de pertinencia y favorabilidad de la Contraloría

105.El presidente de la República enfatizó la diferencia que existe entre la declaratoria de emergencia prevista en el proyecto de decreto ley y la declaratoria de emergencia establecida en la Ley de Contratación, al siguiente tenor:

[...] las declaraciones de emergencia o desastre no deben confundirse con la institución jurídica de la declaratoria de emergencia establecida en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que, si bien establece un régimen similar, *no se confunde con la especialización* de la presente regulación coyunturalmente urgente. Tanto la declaratoria de emergencia, como la declaratoria de desastre contempladas en este proyecto de decreto-ley, *están provistas por sus propias reglas* pues serán aplicadas únicamente cuando exista el acaecimiento de un desastre o fenómeno natural [...] (énfasis añadidos).

106.La Ley de Contratación Pública establece la obligación de la máxima autoridad contratante de solicitar a la Contraloría un informe de pertinencia y favorabilidad, previo a toda contratación. Tanto la Ley de Contratación Pública como la Ley de la Contraloría establecen, primero el reconocimiento de un régimen especial de contratación de “emergencia o estado de excepción”; segundo, que el plazo para entregar el informe de pertinencia o favorabilidad, en dicho régimen, es de 72 horas.

107.A efectos de incorporar la medida examinada, la disposición octava del proyecto de decreto ley establece que “[e]l informe de pertinencia al que se refiere este artículo no será necesario en las contrataciones que se realicen bajo régimen especial de emergencia o estado de excepción”. En esta línea, eliminan del artículo 18.1 de la Ley de la Contraloría la norma que, respecto del informe en cuestión, determina lo siguiente:

En ningún caso se podrá excepcionar de este requisito previo a la suscripción de contratos que se suscriban en el marco de una declaratoria de emergencia o estado de excepción.

- 108.** De lo expuesto, se identifica que la medida suprime la obligación de presentar el informe de pertinencia y favorabilidad no para los casos de declaratoria de emergencia, regulado en el decreto-ley. Sino que, elimina este deber respecto de otros dos regímenes: *i)* el de emergencia, y *ii)* el de estado de excepción, contemplados en Ley de la Contraloría²¹ y la Ley de Contratación Pública.²² Particularmente, cabe precisar, que el régimen de estado de excepción, incluye como causa para su declaratoria los desastres naturales; pero no se acota a este, sino que también abarca los siguientes casos: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública.²³
- 109.** La Corte es consciente de que, en ocasiones, la declaratoria de un desastre podría estar acompañada de la declaratoria de estado de excepción. Sin embargo, el presidente de la República puntualizó que la declaratoria de emergencia prevista en el proyecto de decreto ley y la establecida tanto en la Ley de la Contraloría, como en la Ley de Contratación Pública es *distinta*. Esto, en virtud de que aquellas declaratorias “están provistas por sus propias reglas” y por la especialidad que entraña la declaratoria de emergencia en el marco de la gestión de riesgos.
- 110.** Si bien, en la exposición de motivos del proyecto de decreto ley, el presidente de la República realiza la referida distinción entre el régimen de emergencia en el ámbito de la contratación pública y la declaratoria de emergencia efectuada con base en el proyecto de decreto ley, el texto de las disposiciones reformatorias examinadas no considera esta diferencia. Por el contrario, elimina los textos de la Ley de Contratación Pública y de la Ley de la Contraloría que tratan sobre la obligación de contar con el informe de pertinencia y favorabilidad en las contrataciones bajo régimen de emergencia y estado de excepción.
- 111.** Con base en lo analizado, se concluye que la eliminación de la obligación de contar con el informe de pertinencia y favorabilidad, para la contratación pública en casos de emergencia y estado de excepción, no tiene una conexidad plausible y limitada a la

²¹ La disposición reformatoria octava elimina el siguiente inciso del artículo 18.1 de la Ley de la Contraloría: “En ningún caso se podrá excepcionar de este requisito previo a la suscripción de contratos que se suscriban en el marco de una declaratoria de emergencia o estado de excepción”.

²² La disposición reformatoria séptima elimina el texto enfatizado del artículo 22.1 de la Ley de Contratación Pública: “2. Una vez realizada dicha notificación, la misma deberá ser atendida en el plazo máximo de 15 días, contados a partir de la notificación de la solicitud realizada por la entidad contratante; y, *en el caso de los procesos bajo el régimen especial, de emergencia o estado de excepción, el plazo para su entrega será de 72 horas, contados a partir de la notificación de la solicitud*” (énfasis añadido).

²³ Constitución, artículo 164, primer inciso.

circunstancia apremiante; debido a que afecta regímenes distintos al regulado por el proyecto de decreto ley. Por lo tanto, incumple el criterio de urgencia.

iii) Adjudicar a poseedores y concesionarios las zonas de playa y bahía- que perdieron la influencia marina

112. Como se señaló, la disposición reformativa primera modifica la Ley Orgánica para el Desarrollo de Acuicultura y Pesca (“**Ley de Acuicultura**”). Esta reforma determina que los posesionarios de predios ya construidos y titulares de concesiones de zona de playa y bahía, que hayan perdido esa condición, podrán solicitar la adjudicación de la propiedad de dichas tierras, conforme los requisitos técnicos y trámite que establezca el ente rector de Acuicultura y Pesca.

113. La Fedac y el Ministerio de la Producción resaltaron que, a pesar de que el sector camaronero ha solicitado en repetidas ocasiones la asignación de tierras, en el momento actual, esta medida se ha vuelto urgente. Esta urgencia se debe a la próxima amenaza del fenómeno del Niño, que se pronostica tendrá un impacto significativo en la industria camaronera.

114. Al respecto, la Presidencia de la República señaló que, en el año 2023, los sectores agrícola, ganadero, pesquero y acuícola, especialmente el sector camaronero, sufrirán pérdidas que podrían alcanzar al menos 3,349.09 millones de dólares. Estas pérdidas representarán aproximadamente el 10% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Por lo tanto, resulta de suma importancia que se les otorgue la propiedad de estas tierras, lo que les permitirá usarlas como garantía para acceder a préstamos hipotecarios.

115. También, el Ministerio de la Producción enfatizó que la industria camaronera ha adquirido una posición destacada en la economía nacional, incluso superando a la industria petrolera. En consecuencia, cualquier impacto negativo en este sector, a causa del fenómeno del Niño, tendría graves repercusiones en la economía del país.

116. De lo expuesto, se observa que la problemática relacionada con la viabilidad de otorgar títulos de propiedad a los concesionarios camaroneros no es reciente. Sin embargo, existe una circunstancia superviniente que podría tener un impacto significativo en el sector acuícola, especialmente en la industria camaronera: el fenómeno del Niño. Motivo por el cual, cumple con la conexidad plausible.

7.1.4. Cuarto subproblema: Las medidas propuestas por el proyecto de decreto ley, ¿cumplen con el criterio de inmediatez?

- 117.** Las medidas establecidas en un proyecto de decreto ley de urgencia económica deben causar un efecto inmediato, en virtud de que están orientadas a atender circunstancias apremiantes. Por esta razón, su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional. Una vez que fue analizada la conexidad plausible, a continuación, se determinará si las medidas que cumplieron aquel criterio, también cumplen con la inmediatez.
- 118.** Al respecto, se identifica que las medidas del decreto orientadas a la prevención y gestión de riesgos tendrían un efecto inmediato para atender a la circunstancia apremiante: el fenómeno del Niño en tanto riesgo de desastre. En ese sentido, podrían implementarse una vez publicado el proyecto de decreto ley en el registro oficial.
- 119.** De igual forma, la medida de decomiso administrativo especial, una vez entre en vigor, permitiría emplear los bienes decomisados para atender la circunstancia apremiante. Así lo determina la disposición reformativa quinta, que incorpora una reforma al COA, según la cual, los bienes decomisados podrán ser utilizados “de forma inmediata en procesos de remediación ambiental o prevención de riesgos”.²⁴
- 120.** Sobre la medida de adjudicación de zonas de playa y bahía, que hayan perdido la influencia marina, la presidencia de la República y el Ministerio de Producción manifestaron que, para hacer frente al fenómeno del Niño, los concesionarios y poseedores requieren acceso a recursos para proteger su infraestructura, equipamiento, productos y otros elementos antes de que este evento alcance su fase más crítica. Para cuando se instale la nueva conformación de la Asamblea Nacional, ya no sería posible realizar esta prevención y preparación, de forma que solo quedaría la opción de una actuación reactiva. Por esta consideración, la medida cumple con el criterio de inmediatez.

7.1.5. Conclusión del primer problema jurídico

- 121.** En el primer problema jurídico, la Corte examinó si el proyecto de decreto ley es compatible con el artículo 148 de la Constitución. Para ello, analizó si cumplía con dos criterios: versar sobre materia económica y ser urgente. Con este objetivo, se plantearon cuatro subproblemas jurídicos. El primer subproblema relativo al carácter económico del

²⁴ Proyecto de decreto ley, disposición reformativa quinta, artículo 180.2, primer inciso.

proyecto de decreto ley y los tres siguientes a la urgencia. A través de estos últimos, se valoró si se satisfacían los siguientes parámetros de urgencia: i) circunstancia apremiante, ii) conexidad plausible y limitada a la circunstancia apremiante e, iii) inmediatez.

122.En cuanto al primer subproblema jurídico, la Corte concluyó que el proyecto de decreto ley sí versaba sobre materia económica porque sus disposiciones regulan aspectos relacionados con la gestión de riesgos y desastres. Lo cual es parte integrante de la política fiscal, ya que las estrategias de manejo de recursos económicos devienen en un instrumento para financiar y satisfacer necesidades preventivas, emergentes y de recuperación frente a estos eventos.

123.El segundo, tercero y cuarto subproblema jurídico trataban sobre la verificación del cumplimiento del criterio de urgencia. En el segundo subproblema, se determinó que el fenómeno del Niño sí constituía una circunstancia apremiante. En el tercer subproblema, se estableció que las medidas relativas a la regulación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos sí presentan una conexidad plausible; al igual que las medidas relativas al decomiso administrativo especial y a la adjudicación de zonas de playa y bahía que han perdido tal condición; no así la medida que elimina la obligación de contar con el informe de pertinencia y favorabilidad de la Contraloría. Finalmente, en el cuarto subproblema, se valora si las tres medidas que cumplieron con la conexidad plausible tendrían un efecto inmediato; y se determina que todas ellas se enmarcan en este.

124.En esta línea, las medidas contenidas en el proyecto de decreto ley sí se enmarcan en el criterio de urgencia, con excepción de aquella relativa a la mencionada eliminación del informe de pertinencia y favorabilidad de Contraloría.

125.En definitiva, el proyecto de decreto ley sí es compatible con el artículo 148 de la Constitución, salvo la medida especificada en el párrafo anterior. En virtud de que versa sobre materia económica y es urgente.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el proyecto de decreto ley y la Constitución?

126.Para la resolución de este problema jurídico, se analizará si el proyecto de decreto ley, visto en su conjunto y no respecto de sus disposiciones específicas, podría presentar incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución.

- 127.** Como se describió en la sección sobre el contenido del proyecto de decreto ley, el objeto de este es regular el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Para lo cual, plantea cinco ejes de acción (prevención, preparación, respuesta, mitigación y recuperación) ante emergencias y desastres. La oportunidad de estas acciones se sitúa en dos momentos: el primero, antes de que ocurra el desastre, en cuyo caso se busca reducir el riesgo; y el segundo, cuando el desastre se produjo, entonces, el fin será encaminar la gestión pública. Estas acciones pretenden suprimir o reducir las afectaciones y pérdidas tanto humanas, como económicas.
- 128.** Al respecto, en términos generales, se observa que el proyecto de decreto ley establece medidas de planificación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Esto incluye la obligación de realizar una planificación institucional, así como generar una política para la gestión de riesgos. Asimismo, establece los distintos tipos de amenazas, sistemas de alertas y algunas medidas específicas para actuar ante estas.
- 129.** El artículo 389 de la Constitución establece la obligación del Estado de proteger “a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico”. Para este objetivo, establece un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, cuya rectoría debe estar a cargo de un organismo técnico, creado mediante ley. Además, el artículo 390 *ibídem*, determina que los “riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico”.
- 130.** Ecuador es un país de alto riesgo de desastres debido a sus características geográficas y climáticas.²⁵ En ese sentido, enfrenta amenazas causadas por eventos adversos de carácter antrópico y de origen natural, por ejemplo: “erupciones volcánicas, inundaciones, movimientos en masa y sísmicos”.²⁶ Estos eventos exponen a la población a situaciones de vulnerabilidad, por lo que es un fin constitucionalmente válido que se organice y regule la gestión de riesgos y desastres, de forma que cumpla con el deber de garantizar derechos.
- 131.** La adecuada gestión de riesgos y desastres para proteger a la población es una obligación del Estado y derecho de la población. El proyecto de decreto ley examinado tiene como

²⁵ Banco Mundial, Ecuador: Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres, 29 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/publication/ecuador-estrategia-de-gesti-n-financiera-ante-el-riesgo-de-desastres>

²⁶ Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Plan Estratégico Institucional 2021-2025. Disponible en: <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2023/03/PEI-SNGRE-2021-2025-14-02-23-F.pdf>

objeto regular el Sistema Nacional Descentralizado para la Gestión de Riesgos y Desastres. Por consiguiente, *prima facie*, no se advierten inconstitucionalidades manifiestas o evidentes.

7.3. Tercer problema jurídico: ¿Permitiría el proyecto de decreto ley la reprogramación de las transferencias a los GAD y a la seguridad social, lo que sería contrario con lo establecido en los artículos 271, 298 y 371 de la Constitución?

132. En sus escritos de *amici curiae*, la AME, el Congope y Virgilio Hernández manifestaron que el proyecto de decreto ley establece que, en caso de declaratoria de emergencia, el presidente de la República podrá reprogramar las transferencias a los GAD y a la seguridad social. Esto sería contrario porque afectaría la oportunidad y certeza de la asignación de recursos, lo que sería perjudicial en un contexto de emergencia. Para abordar este planteamiento, *primero*, se analizará las reprogramaciones de transferencias a los GAD y, *segundo*, a la seguridad social.

133. En relación con el *primer* planteamiento, el artículo 238 de la Constitución establece que los GAD gozarán de “autonomía política, administrativa y financiera”. Para el goce de esta autonomía, el artículo 298 *ibídem* establece “preasignaciones presupuestarias destinadas a los [GAD]”; y que las “transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas”. Además, sobre las asignaciones a los GAD, el último inciso del artículo 271 *ibídem* determina:

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.

134. De conformidad con el artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”), la autonomía financiera de los GAD constituye un *derecho*, que consiste en:

recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos [...]

135. La autonomía financiera es concomitante a la autonomía administrativa de los GAD, que implica “el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de

sus atribuciones”²⁷. En tal virtud, la garantía de la autonomía financiera, concretada en las preasignaciones y asignaciones anuales “predecibles y oportunas”, permite que estos ejerzan las competencias otorgadas por la Constitución y la ley, según los distintos niveles de gobierno. Lo contrario podría comprometer el cumplimiento de las obligaciones de los GAD, muchas de las cuales están relacionadas con el goce de derechos constitucionales por parte de la población en cada uno de sus territorios.

136.El citado artículo del proyecto de decreto ley establece que es una facultad del presidente de la República reprogramar las transferencias a los GAD, cuando realiza la declaratoria de desastre. En ese sentido, los *amici curiae* observaron el impacto negativo que podría tener esta medida si afecta la oportunidad y predictibilidad de las transferencias.

137.Durante un desastre, los GAD, en todos sus niveles y ámbito geográfico, deben ejercer sus competencias y resulta preocupante que, en este contexto emergente, no cuenten con la certeza sobre los recursos de los que podrán disponer para atender los daños que se hubieren generado. En ese sentido, es contrario a los artículos 271 y 298 de la Constitución que se afecten las preasignaciones presupuestarias a los GAD y, con ello, su autonomía administrativa y financiera.

138.En cuanto a la medida de reprogramación de transferencias a la *seguridad social*, y siguiendo el mismo enfoque relacionado con la reprogramación de las transferencias a los GAD, es importante destacar que es un deber prioritario del Estado garantizar la seguridad social.²⁸ En este contexto, el artículo 371 de la Constitución establece que los “recursos del Estado destinados al seguro universal obligatorio serán incluidos anualmente en el Presupuesto General del Estado y deberán ser transferidos de manera puntual”.

139.El Sistema de Seguridad Social está estrechamente ligado al ejercicio de los derechos constitucionales, como por ejemplo el derecho a la salud, según lo establece el artículo 360 de la Constitución. Este artículo determina que la red pública integral de salud incluye, entre otros, a los establecimientos de seguridad social. En esta misma línea, el Sistema de Seguridad Social desempeña un papel fundamental en la cobertura de contingencias, especialmente aquellas relacionadas con la protección de grupos de atención prioritaria.²⁹ Por lo tanto, cualquier medida que implique la reprogramación de

²⁷ COOTAD, artículo 5, tercer inciso.

²⁸ Constitución, artículo 3, numeral 1.

²⁹ Constitución, artículo 369: “El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y

las transferencias destinadas a la seguridad social podría tener un impacto directo en la garantía y disfrute de los derechos constitucionales. A causa de ello, la medida de reprogramación de transferencias a la seguridad es incompatible con el artículo 371 de la Constitución.

- 140.** En cuanto a la garantía de derechos, en particular en lo que respecta a su dimensión prestacional, la Corte ha enfatizado que esta obligación es de carácter necesario y prioritario. Además, ha sostenido que “la política fiscal no puede separarse de la política de derechos; la primera debe ser un instrumento al servicio de la segunda, y no un objetivo en sí mismo”.³⁰
- 141.** En conclusión, asegurar las preasignaciones y transferencias a los GAD y a la seguridad social es fundamental para garantizar los derechos de la población, más aún, en los casos de desastres. Por lo tanto, la reprogramación que prevé el artículo 11, numeral 6, literal b) es incompatible con los artículos 271, 298 y 371 de la Constitución.

7.4. Cuarto problema jurídico: El proyecto de decreto ley, ¿otorgaría a los GAD competencias sin asignación presupuestaria, lo cual sería incompatible con los artículos 260, numeral 8, y 273 de la Constitución?

- 142.** La AME, el Congope y Virgilio Hernández, en calidad de *amici curiae*, sostuvieron que el proyecto de decreto ley transfiere competencias a los GAD, sin prever la asignación de recursos financieros. En ese sentido, manifiestan que se pretendería regular competencias concurrentes de los GAD. Por su parte, la SNGRE y la Presidencia de la República indicaron que no se otorgan nuevas competencias a los GAD, sino que se sistematizaron y consolidaron aquellas que ya existen, pero se encuentran dispersas.
- 143.** Al respecto, se identifica que, principalmente, los artículos 5, 7 y 10, versan sobre actuaciones que tendrían que realizar los GAD. Así, el artículo 5 caracteriza a la formulación, implementación y evaluación de políticas para la gestión de riesgos como una actividad previa para reducir o minimizar los riesgos y desastres. Además, establece obligaciones para los GAD, en sus distintos niveles –provinciales, cantonales y parroquiales–; las cuales están relacionadas con la prevención, análisis y evaluación de riesgos.

aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud”.

³⁰ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párr. 97.

- 144.**La Corte observa que, entre las obligaciones referidas *supra*, el artículo 5 estipula que los GAD provinciales y cantonales deberán “[p]lanificar y ejecutar los recursos necesarios para la comprensión, conocimiento, previsión y monitoreo de riesgos en su ámbito territorial, incluidos mecanismos de capacitación y participación ciudadana”. También, que los “lineamientos deben ser observados por los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales dentro de su planificación, y su implementación deberá observar las reglas de financiamiento público”. Del mismo modo, establece el deber de incluir el análisis de riesgo en planes y proyectos.
- 145.**El artículo 7 determina que se incorporará en la planificación institucional las acciones a ser ejecutadas por los integrantes del Sistema Nacional, con el propósito de asegurar una respuesta adecuada ante emergencias y desastres. Este conjunto de acciones y medidas serán diseñadas por la entidad rectora. A continuación, se establecen acciones a ser cumplidas por los GAD cantonales y provinciales, mismas que tratan sobre la “preparación y fortalecimiento de capacidades en su ámbito territorial”, entre estas: formular el plan territorial de respuesta frente a riesgos, implementar sistemas de alertas tempranas, realizar simulacros, planificar la evacuación y preparación de la población, preparar la asistencia humanitaria, planificar, ejecutar o gestionar los recursos necesarios.
- 146.**Adicionalmente, el mismo artículo 7 establece que, mediante acuerdo ministerial, la entidad rectora expedirá los lineamientos para la coordinación y ejecución de acciones de respuesta ante emergencias y desastres. Lineamientos que estarán obligados a cumplir los GAD y las instituciones del sector público.
- 147.**El artículo 10 define la “declaratoria de estado de alerta” y establece que realizar esta declaratoria es competencia del ente rector y de los GAD municipales, metropolitanos, provinciales y regímenes especiales, según su ámbito territorial. Los estados, niveles de alerta y condiciones para determinarlos se desarrollarán en un reglamento al proyecto de decreto ley; en ese sentido, precisa los mecanismos para su difusión. Asimismo, prescribe que, a través del reglamento general para la aplicación del proyecto de decreto ley, se incluirán condiciones, responsables y mecanismos para, entre otras: “Identificar y gestionar en todas las entidades activadas, la disponibilidad de los recursos necesarios para ejecutar los planes de respuesta ante una posible emergencia o desastre”.
- 148.**El artículo 260, numeral 8 de la Constitución establece que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre “el manejo de desastres naturales”.³¹ Empero, “el

³¹ Constitución, artículo 261, numeral 8.

ejercicio de competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”.³²Por su parte, el artículo 273, primer y último inciso, de la Constitución prescribe:

Art. 273.- Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias. [...]

Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.

149.Sobre la gestión de riesgos, el artículo 390 de la Constitución establece:

Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad.

150.El COOTAD es la ley orgánica que, por disposición constitucional,³³ regula la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los GAD. Respecto de la gestión de riesgos, el artículo 140 de este cuerpo legal establece:

de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.

151.El artículo 241 de la Constitución dispone que “la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los [GAD]”. Los artículos 262, 263, 264 y 267 *ibídem* establece la competencia de los GAD concerniente a la formulación de planes de ordenamiento territorial de manera articulada con los otros niveles de gobierno. La expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (“**Ley de Ordenamiento Territorial**”) se fundamentó, entre otras, en las mencionadas disposiciones constitucionales. En ese sentido, la ley *ibídem* determina la

³² *Ibídem*, artículo 260.

³³ Constitución, artículo 133, numeral 3.

competencia de los GAD en relación con el uso, gestión del suelo y la identificación de riesgos, así como respecto de la prevención y gestión de riesgos.³⁴

152. El artículo 140 *supra* otorga a los GAD la obligación de actuar de forma articulada con los distintos niveles de gobierno y de adoptar normas técnicas para la prevención y gestión de riesgo. Asimismo, la Ley de Ordenamiento Territorial prescribe los deberes de los GAD de: prevención e identificación de riesgos. El artículo 5 del proyecto de decreto ley detalla que los GAD deberán realizar actividades de monitoreo de amenazas, análisis de riesgos, evaluación y prevención. Estas acciones están enmarcadas en el eje de prevención de riesgos, según el proyecto de decreto ley. También, los “Lineamientos para la Gobernanza de la Gestión del Riesgo de Desastres en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”³⁵ refieren que esas actividades son parte de la prevención.

153. El artículo 10 determina que, se regulará condiciones, responsables y mecanismos para identificar y gestionar la disponibilidad de recursos para ejecutar los planes de respuesta ante una posible emergencia o desastre. Y, el artículo 7, numeral 2 *ibídem* establece que los GAD cantonales y provinciales deben “[f]ormular, mantener actualizado y socializar con las autoridades competentes, el plan de respuesta territorial frente a los riesgos de desastres, incorporando todas las medidas y acciones que permitan una respuesta oportuna y eficaz”.

154. De lo expuesto, se identifica que la problemática planteada versa sobre una cuestión de competencias concerniente a la gestión de riesgos, particularmente, a la prevención; y también entraña una cuestión relativa a la concurrencia de competencias. El artículo 390 de la Constitución establece que los riesgos se gestionan bajo el principio de descentralización subsidiaria y prevé que, ante la insuficiencia de recursos, instancias de mayor ámbito territorial brinden el apoyo necesario.

155. En ese sentido, las obligaciones previstas en el proyecto de decreto ley deberán ejecutarse en el ámbito de competencias actuales de los GAD, en sus distintos niveles de

³⁴ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo, artículos 11, 18, 19 y 43.

³⁵ Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Lineamientos para la Gobernanza de la Gestión del Riesgo de Desastres en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, 2022. En el marco del presente examen, se hace referencia a estos lineamientos por su carácter informativo. Disponible en: https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/LineamientosGobernanzaGAD_24012022.pdf

gobierno. Asimismo, el Gobierno Central debe cumplir con los deberes que demanda el ejercicio de su competencia exclusiva para el manejo de desastres naturales.

156.En orden de lo analizado, se concluye que no existe una transferencia de competencias y el Gobierno Central conserva su competencia exclusiva. Por consiguiente, las medidas examinadas, establecidas en los artículos 5, 7 y 10 del proyecto de decreto ley, no son incompatibles con los artículos 261, numeral 8, y 273 de la Constitución.

7.5. Quinto problema jurídico: Las medidas concernientes a horarios de circulación, medidas de control sanitario, prohibición de ingresos a puertos y aeropuertos suspensión de eventos y otras actividades, ¿son incompatibles con la Constitución porque se inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley, al realizar una remisión al reglamento?

157.Al respecto, el cuarto inciso del artículo 11 del proyecto de decreto ley establece que el reglamento de aplicación general del mismo debe contemplar regulaciones, para que, en el marco de una declaratoria de desastre, el presidente de la República adopte las siguientes medidas:

Artículo 11.- Declaratoria de desastre. [...] El reglamento general de aplicación del presente decreto-ley, bajo los principios de oportunidad, eficiencia y eficacia, contemplará las regulaciones adicionales para la declaratoria de desastre, de manera que permitan:

7. La aplicación de las siguientes medidas de cumplimiento obligatorio, en caso de establecerse: a. Horarios de circulación. b. Horarios de atención en determinadas actividades económicas, productivas, sociales, culturales. c. Requisitos para el ingreso en puertos y aeropuertos, d. Medidas de control sanitario, e. Suspensión de eventos.

Estas medidas se aplicarán con estricta relación a la ocurrencia del desastre y con la única finalidad de prevenir pérdidas humanas y materiales.

8. Establecer multas al incumplimiento de las medidas descritas en el numeral anterior. La autoridad encargada de sancionar y recaudar las multas correspondientes será la del mismo nivel de gobierno que realice la declaratoria de desastre.

158.El artículo citado establece las siguientes medidas: i) la determinación de horarios de circulación; ii) los requisitos para el ingreso a puertos y aeropuertos; iii) la suspensión de eventos; iv) medidas de control sanitario; y iv) atención de actividades económicas, productivas, sociales, culturales. Estas implican la limitación o suspensión de derechos,

³⁶ lo cual dependerá del detalle de las medidas, y varios supuestos que no están regulados en el proyecto de decreto ley. Así, las medidas i) y ii) afectarían el ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito; mientras que las iii) y iv) la libertad de reunión.

159.En el proyecto de decreto ley, la limitación, suspensión o restricción de derechos está sujeta a la decisión del presidente de la República, en el marco de una declaratoria de desastre. Para contrastar, se observa que el artículo 165, la Constitución permite la afectación del ejercicio de los referidos derechos; sin embargo, lo hace con fundamento en una declaratoria de estado de excepción.

160.La declaratoria de estado de excepción y las medidas dispuestas en virtud de esta se encuentran sujetas a un control de constitucionalidad, tanto formal como material.³⁷ De manera que, se garantice su límite territorial y temporal -puesto que no es un régimen permanente-, se verifique que las medidas se circunscriban a la suspensión o limitación de los derechos que la Constitución permite; y se constate que, en relación con la causal invocada, las medidas sean idóneas, estrictamente necesarias para enfrentar los hechos y proporcionales.

161.En el dictamen 5-20-EE/20,³⁸ emitido en el marco de la pandemia por Covid 19, la Corte dispuso a la Asamblea Nacional que ajuste la legislación vigente a las necesidades actuales y que emita una regulación idónea para mitigar y controlar dicha situación. Es decir, esta Magistratura dispuso la emisión de una legislación para dar respuesta, en el marco del régimen ordinario, a una situación de calamidad pública, relacionada con una emergencia sanitaria. Pero, precisó que “[t]oda regulación de derechos será efectuada

³⁶ CCE, dictamen 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021, párr. 70. En este, la Corte distingue entre limitación, suspensión y restricción de derechos, al siguiente tenor: “La suspensión de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho; en la suspensión se imposibilita el ejercicio de derechos. La limitación de derechos, en cambio, reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio, pero no se impide el ejercicio de derechos. La Constitución, en otros artículos, utiliza la palabra “restringir”, que es una limitación severa al ejercicio de derechos. En cualquier caso, lo que se afecta es el ejercicio de los derechos, pero nunca la titularidad de los derechos”.

³⁷ Constitución, artículo 166: “La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional”.

³⁸ Relativo al control de constitucionalidad de la renovación del decreto ejecutivo 1074, que declaró el estado de excepción por calamidad pública, ante la presencia del COVID-19 en el país.

siempre que sea indispensable para enfrentar la pandemia y por el tiempo que sea estrictamente necesario”.³⁹

162. En este caso, el proyecto de decreto ley establece limitaciones o suspensiones a derechos constitucionales sin establecer parámetros mínimos sobre su regulación. Por ejemplo, no especifica la configuración de la temporalidad que tendría la declaratoria de desastre, lo que genera incertidumbre sobre los límites para asegurar que estas no se tornen permanentes. En ese sentido, lo que determina el proyecto de decreto ley es que el reglamento general regulará la declaratoria de desastre para permitir, entre otras cosas, la implementación de las medidas examinadas.

163. El artículo 226 de la Constitución establece el principio de legalidad.⁴⁰ El artículo 132, numeral 1 de la Constitución prescribe que “[s]e requerirá de ley en los siguientes casos: Regular el ejercicio de los derechos [...]”; por lo que existe *reserva de ley* en esta materia.

164. De acuerdo con lo previamente establecido por esta Magistratura, el principio de reserva de ley implica que determinadas materias deben ser establecidas por la Asamblea Nacional, el órgano legislativo previsto en la Constitución y elegido democráticamente. En este sentido, la reserva de ley asegura que las regulaciones y restricciones en las diversas esferas de libertad de las personas sean adoptadas por el legislador, que actúa como representante del pueblo a través del proceso legislativo y la deliberación pública, en lugar de ser establecidas por otros órganos con capacidad normativa.⁴¹

165. La reserva de ley no implica la necesidad de crear una regulación exhaustiva que abarque todos los aspectos. En ese sentido, la Corte llegó a la conclusión de que la colaboración reglamentaria es posible, siempre y cuando el legislador, al hacer referencia o autorizarla en las normas, defina sus componentes esenciales o el núcleo fundamental considerado como ilegal, a fin de respetar ciertos límites constitucionales. Pero, si la ley solo se circunscribe a realizar la habilitación o remisión a la potestad reglamentaria, sustituiría

³⁹ CCE, dictamen 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, párrafo 137, punto 4 del decisorio.

⁴⁰ Constitución, artículo 226: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”

⁴¹ CCE, 34-17-IN/21 de 21 de junio de 2021, párr. 32.

la labor que el constituyente reservó al legislador y, en consecuencia, estaría incurriendo en una “deslegalización inconstitucional de materia reservada”.⁴²

166.El proyecto de decreto ley no configura los parámetros mínimos que deberán regularse en el reglamento para la concreción de las medidas examinadas; y se limita a realizar la remisión. Incluso, establece multas por el incumplimiento de estas medidas, pese a que estas son totalmente abiertas y sujetas a la discrecionalidad de la autoridad que las disponga.

167.En razón de lo expuesto, se concluye que las medidas determinadas en el artículo 11, cuarto inciso, numeral 7, literales del a) al e), y el numeral 8, contraviene el principio de legalidad en materia de reserva de ley, por limitarse a realizar la remisión a la potestad reglamentaria.

7.6. Sexto problema jurídico: La medida de reasignación presupuestaria establecida en el artículo 11 del proyecto de decreto ley, ¿es incompatible con los artículos 286 y 298 de la Constitución?

168.El Congope y la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, *amici curiae*, indicaron que el artículo 11 del proyecto de decreto ley otorga al presidente de la República la facultad de realizar reasignaciones presupuestarias, incluso, de educación y salud.

169.El cuarto inciso del artículo 11 del proyecto de decreto ley establece que el reglamento de aplicación general debe incluir disposiciones que permitan, ante una declaratoria de desastre, que el presidente de la República adopte las siguientes medidas:

Declaratoria de desastre. –[...] El reglamento general de aplicación del presente decreto-ley, bajo los principios de oportunidad, eficiencia y eficacia, contemplará las regulaciones adicionales para la declaratoria de desastre, de manera que permitan:

6. En caso de que la declaratoria de desastre provenga del Presidente de la República, se podrán utilizar los siguientes mecanismos: a. Realizar reasignaciones de presupuesto, incluso de salud y educación, siempre y cuando se garantice la continuidad de la prestación de los servicios públicos. [...]

170.Sobre las preasignaciones presupuestarias, el artículo 298 de la Constitución determina:

Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al *sector salud*, al *sector educación*, a la educación superior; y a la

⁴² *Ibidem*, párrs. 35, 36, 37, 42.

investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas (énfasis fuera de texto).

171. En concordancia con lo anterior, el artículo 286 de la Constitución dispone que los “egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios”. En esta línea, el artículo 348 *ibídem* establece que la “educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente”. Además, determina sanciones por la falta de “transferencia de recursos en las condiciones señaladas”. En relación con el derecho a la salud, el artículo 366 *ibídem* estipula que el “financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado”.

172. El artículo 3 de la Constitución establece que la educación y la salud son deberes *prioritarios* del Estado. En consecuencia, la Constitución previó las preasignaciones presupuestarias y dispuso que su financiamiento debe ser regular, oportuno y suficiente. Tanto es así que, incluso en situaciones de estado de excepción, la Carta Magna no otorga al presidente de la República la facultad de utilizar fondos públicos destinados a la salud y la educación, según se evidencia a continuación:

Artículo 165.- [...] Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: [...] 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, *excepto los correspondientes a salud y educación* (énfasis añadido).

173. Como se mencionó anteriormente, la política fiscal es un instrumento al servicio de la política de los derechos. En tal virtud, debe ser concordante con la exigencia del Estado constitucional derechos y justicia, en cuyo marco, “los derechos fundamentales encarnan los fines, principios y valores que son la razón de ser de la República. Tales derechos, especialmente, en su dimensión prestacional, forzosamente tienen un costo, cuya satisfacción es necesaria y prioritaria”.⁴³

174. Por lo expuesto, se concluye que la medida de reasignación del presupuesto, incluso salud y educación - establecida en el artículo 11, cuarto inciso, numeral 6, literal a)-, es incompatible con la garantía de los derechos a la salud y educación, en relación con los artículos 286 y 298 de la Constitución.

⁴³ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párr. 97.

7.7. Séptimo problema jurídico: La medida que establece la adjudicación, a concesionarios y poseedores, de zonas de playa y bahía que han perdido dicha condición, ¿es incompatible con la Constitución porque inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley por remisión?

175.La Asociación de Productores Camaroneros Fronterizos y la Fedac, que representan a productores camaroneros, manifestaron que la actividad acuícola camaronera data de hace más de 50 años en Ecuador, lapso en el cual, ha experimentado épocas de “muchos altibajos”. Por ello, indican que es un asunto de equidad y justicia el que puedan ser propietarios de estos predios que han trabajado.

176.Al respecto, la Presidencia de la República señaló que, de acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Viceministerio de Pesca y Acuicultura, existen 1 802 terrenos dedicados a la cría de camarones, que suman aproximadamente 65 592,77 hectáreas. Sin embargo, debido a que estos terrenos están concesionados, no es posible utilizarlos como garantía para obtener créditos. Por lo tanto, el proyecto de decreto ley propone la entrega de títulos de propiedad para esas hectáreas. El valor de venta estimado de estos terrenos sería de 787 113 240,00 USD, y los ingresos generados podrían destinarse, entre otras cosas, a abordar la desnutrición crónica infantil, problemas de salud pública y daños causados por el fenómeno del Niño.

177.Por otra parte, la Fenacopec⁴⁴ hizo notar que el contenido de esta reforma es prácticamente idéntico al propuesto en una reforma incluida en el proyecto de Ley de Atracción de Inversiones. En aquella ocasión, el presidente de la República habría justificado la urgencia económica de ese proyecto en la necesidad de simplificar diversas regulaciones para atraer inversiones, incluidas aquellas relacionadas con la regularización de las zonas concesionadas a camaroneras. En dicha ocasión, se habría dejado sentado el perjuicio que una medida de esta naturaleza ocasionaría a distintos sectores como el pesquero artesanal, cangrejero y recolector de conchas.

178.En esa línea, la Defensoría del Pueblo y la Fenacopec precisan que la adjudicación de la propiedad de estas tierras, resultaría en un impacto social, humano y económico negativo, por las siguientes razones:

178.1.La medida afecta a más de 13 000 trabajadores autónomos, que se dedican a la pesca artesanal y recolección de conchas. Y el proyecto de decreto ley, si bien reconoce que se constituirán servidumbres, no garantiza el acceso libre de las

⁴⁴ Misma que se encuentra integrada por concheros, cangrejeros, pescadores costeros y pesca de altura.

personas recolectoras a una cantidad de hectáreas: determinada y suficientes; a fin de que puedan realizar su trabajo.

- 178.2.** El proyecto de decreto ley no define el procedimiento para la transición de esas tierras, de bien nacional de uso público a propiedad privada. Tampoco, incluye el procedimiento para realizar las adjudicaciones.
- 178.3.** El proyecto de decreto ley no ha sido debidamente socializado, ni construido en conjunto con el sector cangrejero y de pesca artesanal del país. Esto sería contrario al derecho de participación en los asuntos de interés público.
- 178.4.** Cien millones de personas viven cerca de manglares y dependen de estos para su alimentación e ingresos, “debido a la materia prima de que se compone, como madera resistente a las termitas, usadas en la construcción de barcos y muelles”.
- 178.5.** El proyecto de decreto ley no contempla los derechos de la naturaleza, entre estos, el derecho a que se respete su existencia y a la restauración. Se debería considerar que los ecosistemas son resilientes y que, la pérdida de condición de zona de playa y bahía “no es el único ni decisivo criterio para determinar que esa área ha perdido la condición de ecosistema de la zona marino costera”.
- 179.** En orden de lo expuesto, primero, se verifica que en la Asamblea Nacional, se tramitó el Proyecto de Ley de Urgencia en materia económica: “Proyecto De Ley Orgánica Para Atracción De Inversiones, Fortalecimiento Del Mercado De Valores y Transformación Digital” (“**Proyecto de Ley de Inversiones**”), mismo que fue archivado.⁴⁵ Y, en el informe del segundo debate, hubo deliberación sobre la medida de adjudicación que se establece en el proyecto de decreto ley.
- 180.** Entonces, del referido informe de segundo debate, así como de varios *amici curiae*, se aprecia que la problemática sobre la viabilidad de titularización de las concesiones a camaroneras es de larga data (al menos proviene de 1999). De forma que, el presidente de la República consideró tratarla a través de una disposición, que, efectivamente, es similar a las reformas establecidas en el proyecto de decreto ley.⁴⁶

⁴⁵ Asamblea Nacional, sesión 769, 22 y 24 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/77361-proyecto-de-ley-organica-para-la>

⁴⁶ Proyecto de Ley de Inversiones, artículo 123: “Agréguense la siguiente Disposición General Octava: Los titulares de concesiones de zonas de playa y bahía destinadas exclusivamente a la actividad acuícola, construidos hasta el año 1999, cuyas superficies hayan perdido la influencia marina de las mareas por la acción

181. Además, se identifica que esta medida involucra a varios actores y podría generar un **nivel significativo de conflictividad**. Es plausible que algunas de estas concesiones incluso se superpongan con los territorios de comunidades y comunas, lo cual requiere de procesos de determinación específicos. También, se ha expresado preocupación por parte de sectores dedicados a la pesca artesanal, así como a la producción de cangrejos y conchas, quienes manifiestan que esta medida podría perjudicar su **derecho al trabajo** autónomo. Asimismo, se ha señalado que esta decisión podría afectar a los habitantes que residen en las **proximidades de los manglares**.
182. De igual forma, se reconoce que está inmersa la garantía de los derechos de la naturaleza, especialmente el derecho a que se respete su existencia y regeneración.⁴⁷ En este sentido, se aprecia la necesidad de contar con información que permita comprender las posibilidades de recuperación de aquellas zonas que han perdido la influencia del mar y su interacción con los ecosistemas circundantes.
183. En consonancia con lo expuesto, se observa que la referida medida de adjudicación tiene un carácter permanente e implicaciones estructurales. En este contexto, el presidente de la República busca, mediante una facultad limitada y excepcional, introducir una reforma con implicaciones en varios sectores y actores de aquellas áreas.

del hombre o la naturaleza, y que, por tanto, ya no ostenten tal calidad, ni la de bien nacional de uso público, podrán solicitar al ente rector de Acuicultura y Pesca dejar sin efecto el acto administrativo que otorgó la concesión respecto del área objeto de la misma y, en consecuencia, solicitar al ente rector de Acuicultura y Pesca la adjudicación de la propiedad de dichas tierras, previo pago del valor que corresponda conforme a los parámetros que serán establecidos por la norma técnica y los requisitos técnicos que establezca el ente rector de Acuicultura y Pesca, sin perjuicio de las obligaciones de cuidado ambiental a que hubiere lugar.

Los posesionarios de predios construidos hasta el año 1999, inicialmente ubicados en zonas de playa y bahía, destinadas exclusivamente a la actividad acuícola, que hubieren mantenido la posesión y ocupación de manera ininterrumpida, y que deseen obtener la adjudicación del predio, deberán tramitar ante el ente rector de Acuicultura y Pesca la concesión respectiva. Posterior a ello, podrán solicitar la adjudicación correspondiente de la propiedad de dichas tierras conforme a lo descrito en el inciso anterior, previo el pago del valor que corresponda, conforme a los parámetros que serán establecidos por la norma técnica y los requisitos técnicos que establezca el ente rector de Acuicultura y Pesca, sin perjuicio de las obligaciones de cuidado ambiental a que hubiere lugar.

El ente rector de Acuicultura y Pesca verificará que no se concedan titularizaciones de zonas de manglar u otros espacios que aún estén bajo la influencia marina de las mareas. El ente rector de Acuicultura y Pesca, en caso de verificar tala de manglar en las inspecciones respectivas, notificará a las autoridades competentes para que impongan las sanciones que correspondan. En cualquier caso, se respetarán las servidumbres de paso y de libre circulación y pesca en las zonas de recolección y pesca extractiva en las orillas de manglares y caudales de agua, tal como lo estipula el artículo 68 de esta Ley. [...]

⁴⁷ Al respecto, la CCE ha especificado que “los elementos de la naturaleza permiten la existencia, mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”. CCE, sentencia 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 28-29.

- 184.** Como se refirió previamente, el artículo 226 de la Constitución consagra el principio de legalidad.⁴⁸ En esta línea, el artículo 132, numeral 1 de la Constitución establece que se requiere una ley para "[r]egular el ejercicio de derechos y garantías constitucionales", y de acuerdo con el artículo 133 de la misma, esta ley debe ser de carácter orgánico. Es decir, existe reserva de ley; la cual, según lo ha determinado esta Corte, no solo es un requisito formal, sino que deviene en una garantía relacionada con el rango necesario que deben tener las normas, a fin de que las regulaciones y limitaciones a las personas no sean adoptadas por otros órganos con potestad normativa, sino mediante ley.⁴⁹
- 185.** Además, la reserva de ley exige que, en caso de que se realice una remisión a la potestad reglamentaria, el legislador establezca los elementos esenciales y límites constitucionales en las normas legales. Delegar todo el proceso normativo a la discreción de diversas autoridades resultaría en una deslegalización de asuntos que deben estar sujetos a reserva.
- 186.** De lo descrito en el transcurso de este apartado, se desprende que la medida que propone el presidente de la República para abordar esta problemática involucra el ejercicio de varios derechos constitucionales, a saber: el derecho al trabajo autónomo, los derechos colectivos de comunas y comunidades, el derecho a la propiedad y los derechos de la naturaleza.
- 187.** Sin embargo, la disposición reformativa primera del proyecto de decreto ley establece que los procedimientos de adjudicación serán regulados mediante una norma técnica, de acuerdo con los parámetros y requisitos determinados por el ente rector de Acuicultura y Pesca. Así, en las reformas que rigen esta medida de adjudicación, no se desarrolla la regulación para garantizar, como mínimo, los derechos constitucionales mencionados, y se traslada la configuración, que debería ser realizada a través de la legislación, a una norma técnica, bajo la responsabilidad de una entidad de la Función Ejecutiva, como lo es el ente rector de Acuicultura y Pesca.
- 188.** En vista de lo anterior, las disposiciones reformativas introducidas por el proyecto de decreto ley, desde la primera hasta la cuarta, no cumplen con la configuración esencial de una materia que está sujeta a reserva de ley. Por consiguiente, se concluye que la medida examinada es contraria al principio de legalidad en materia de reserva de ley, por remisión, de conformidad con los artículos 226, 132 y 133 de la Constitución.

⁴⁸ *Ibidem*, pie de página 33.

⁴⁹ CCE, 34-17-IN/21 de 21 de junio de 2021, párr. 31 y 32.

7.8. Octavo problema jurídico: Las infracciones establecidas en el proyecto de decreto ley y su consecuente sanción, ¿son incompatibles con la Constitución porque inobservarían los principios de competencia y de legalidad, en relación con la reserva de ley y tipicidad?

189.El artículo 76, numeral 3 de la Constitución reconoce al principio de legalidad en materia sancionatoria, al siguiente tenor:

[...] nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley.

190.El artículo 12 del proyecto de decreto ley establece sobre las infracciones leves lo siguiente:

Infracciones leves. - Son infracciones leves las siguientes:

1. Incumplir medidas dispuestas por el Comité de Operaciones de Emergencia durante la vigencia de una declaratoria de estado de alerta o declaratoria de desastre cuando este incumplimiento no ponga en grave riesgo la vida e integridad de las personas, sus bienes o la naturaleza.

2. Incumplir los protocolos y lineamientos expedidos en el marco de este decreto-ley cuando este incumplimiento no ponga en grave riesgo la vida e integridad de las personas, sus bienes o la naturaleza.

191.El artículo 13 determina que se encuentran entre las infracciones graves, las siguientes:

7. El incumplimiento de las normas establecidas por el ente rector de la gestión de riesgo de desastres cuando como resultado exista una grave afectación a la vida de las personas, sus bienes o a la naturaleza.

8. El incumplimiento de las resoluciones del Comité de Operaciones de Emergencia cuando este incumplimiento ponga en grave riesgo la vida e integridad de las personas, sus bienes o a la naturaleza.

11. Incumplir las sanciones leves impuestas.

192.Además, el artículo 14 del decreto establece lo siguiente sobre las sanciones ante el incumplimiento de infracciones

Sanción. - Las infracciones determinadas en esta ley serán sancionadas de la siguiente manera: 1. Infracciones leves: a. A las personas naturales, con trabajo comunitario en acciones de gestión de riesgos la primera vez; multa de entre el diez por ciento (10%) y

cincuenta por ciento 50% de un salario básico unificado del trabajador en general, en caso de reincidencia en el cometimiento de infracciones leves. b. En caso de personas jurídicas, con multa de entre uno y diez salarios básicos unificados del trabajador en general, la primera ocasión; y suspensión temporal de las actividades entre 15 y 30 días en caso de reincidencia en cualquiera de las infracciones leves. [...]

193. La Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco *-amicus curiae-*, observó que el proyecto de decreto ley establece que es infracción no acatar las resoluciones del COE. Esto, a pesar de que en el dictamen 5-20-EE/20, la Corte Constitucional determinó que dicho órgano no tiene competencias regulatorias.

194. De la lectura de los citados textos, así como de los *amici curiae*, se observan dos cuestiones a tratar sobre el régimen de infracciones previsto en el proyecto de decreto ley. La *primera* concierne a la competencia del COE para emitir regulaciones y sanciones. La *segunda* es la remisión o autorización normativa a favor de la administración.

i) Competencia del COE para emitir regulaciones

195. En relación con la *primera* cuestión, el artículo que regula, específicamente, la actuación del COE es el siguiente:

Artículo 6.- Acciones inmediatas para la mitigación del riesgo. - Los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) cantonales, provinciales o nacional, siguiendo las directrices dadas por la entidad rectora de gestión de riesgos, determinarán las acciones específicas e inmediatas a ser tomadas, para la mitigación del riesgo frente a una emergencia o desastre, de conformidad con la declaratoria de alerta que señale la posible o inminente presencia de estos.

196. En la sentencia 127-21-IN/23, la Corte precisó que el *principio de competencia* implica que “las normas jurídicas deben provenir de autoridades competentes para regular aquello que es objeto de las normas de acuerdo con las facultades que les han sido otorgadas por la Constitución o la ley en sentido estricto”⁵⁰. Lo que tiene relación directa con el principio de legalidad, reconocido en el antes citado artículo 226 de la Constitución. En esa línea, la misma sentencia determinó que el COE reguló las actuaciones de las personas, lo cual es inconstitucional porque la ley no le había atribuido expresamente esa competencia.⁵¹ De forma que, según el artículo 24 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, dicho organismo

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia 127-21-IN/23 de 10 de mayo de 2023, párr. 109.

⁵¹ *Ibidem*, párr. 117

tiene competencias únicamente relacionadas con la coordinación entre instituciones. No existe pues, en nuestro ordenamiento jurídico, una ley que le otorgue expresamente competencia regulatoria de las actuaciones de las personas. Como consecuencia, mientras no exista esa ley, el COE Nacional no puede emitir actos normativos que regulen las actuaciones de las personas.⁵²

197. En vista de lo anterior, esta Corte estableció que, en caso de que no exista una ley que establezca expresamente la competencia del COE para regular actuaciones de las personas, este no puede asumir las competencias de las instituciones que lo componen. Tampoco puede emitir resoluciones basadas en decisiones que se toman en las reuniones plenarias de manera verbal o a través de documentos que no constituyen actos normativos.⁵³

198. Durante la audiencia, la Secretaría de Riesgos manifestó que “mediante el decreto, no habrá cambios ni de fondo ni de forma para el COE” en sus distintos niveles. Y, en efecto, del citado artículo 6, se identifica que el proyecto de decreto ley no establece para el COE una competencia de regular. No obstante, dicho artículo estipula que el COE “determinará las acciones específicas e inmediatas a ser tomadas”.

199. La norma contenida en el referido artículo 6 es amplia y deja abierto a la discrecionalidad del COE la elección y disposición de medidas. Lo dicho podría comportar limitaciones o suspensión en el ejercicio de derechos. Por ejemplo, medidas que limiten la libertad de tránsito, la vacunación obligatoria, limitaciones de aforo, entre otras.

200. Además, los artículos 12 y 13 del mismo estipulan que constituye infracción “[i]ncumplir las medidas dispuestas por el Comité de Operaciones de Emergencia”, lo cual, consecuentemente, acarrea sanciones. De lo dicho, se desprende que el COE regulará comportamientos, pese a que no se le otorga expresamente dicha competencia.

201. Por lo expuesto, en la misma línea de la sentencia 127-21-IN/23, se concluye que la determinación de infracciones por incumplimiento de las disposiciones del COE es incompatible con el principio de competencia y, por ende, inconstitucional. En tal virtud, mientras no se promulgue una ley que le confiera al COE competencia para regular conductas, su actuación debe limitarse exclusivamente a las que ejerce en la actualidad.⁵⁴

⁵² *Ibidem*, párr. 124

⁵³ *Ibidem*, párr. 126

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia 127-21-IN/23 de 10 de mayo de 2023, párr. 137.

ii) **Remisión o autorización normativa a favor de la administración**

202. Esta Corte estableció que la reserva de ley es una garantía relacionada con el “rango necesario que deben tener las normas que tipifican y sancionan infracciones”.⁵⁵ Lo que es concordante también con el artículo 132, numeral 2 de la Constitución que determina que se requerirá de ley para “tipificar infracciones y establecer sanciones”. En ese sentido, el mandato de tipicidad

exige la predeterminación normativa de las conductas que sean consideradas ilícitas y sus sanciones correspondientes. En tal sentido, el principio de tipicidad dota de previsibilidad y certeza mediante la exigencia de normas jurídicas previas (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente nivel de certeza las infracciones y su respectiva sanción (*lex certa*), por lo que este principio se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a la seguridad jurídica.⁵⁶

203. Lo anterior no significa que sea necesario elaborar una regulación exhaustiva de todos los aspectos vinculados a infracciones y sanciones administrativas. En este contexto, la Corte determinó que la colaboración reglamentaria es factible, siempre y cuando, en su remisión o autorización normativa, el legislador “delimite sus elementos esenciales o el núcleo básico calificado como ilícito”.⁵⁷

204. Empero, la Corte concluyó que sería contrario al principio de reserva de ley si la ley realizará remisiones “absolutamente en blanco a las conductas prohibidas por los reglamentos”. Esto podría dar lugar a la arbitrariedad porque permitiría que la potestad reglamentaria establezca cualquier infracción administrativa, sin restricciones en su contenido y sin la misma legitimidad democrática que el proceso legislativo confiere a la ley.⁵⁸ Aunque el grado de precisión requerido para las infracciones administrativas no alcanza el nivel de detalle que exige la materia penal al tipificar delitos; esto no implica que

no existan significativas limitaciones constitucionales al momento de configurar las distintas infracciones administrativas, pues el mandato de tipicidad exige un mínimo grado de precisión tipificante que imposibilita la configuración de infracciones excesivamente abiertas o vagas que dejen al arbitrio del aplicador la determinación de las conductas y sus respectivas sanciones.

⁵⁵ CCE, 34-17-IN/21 de 21 de junio de 2021, párr. 31.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*, párr. 37

⁵⁸ *Ibidem*, párr. 44, 47 y 48.

205. Los citados artículos 12 y 13, numerales 7, 8 y 9, prescriben infracciones que son notoriamente amplias, al punto que realizan remisiones totalmente en blanco a: “disposiciones del COE”, “protocolos y lineamientos emitidos en el marco del decreto ley” y “normas establecidas por el ente rector de la gestión de riesgos de desastres”. Esto conlleva a que múltiples autoridades puedan, discrecionalmente, determinar qué conductas podrían ser sancionadas con medidas como: trabajo comunitario, multas con referencia al salario básico unificado, suspensión de actividades, clausura y destitución del cargo en caso servidores públicos o dignatarios, tal como lo dispone el artículo 14 del proyecto de decreto ley. Este enfoque elimina la previsibilidad y la certeza en relación con estas normas.

206. La remisión normativa a favor de la administración debe proporcionar las directrices suficientes para la concreción de lo establecido en la ley, por lo que no basta con una habilitación expresa. Puesto que, los reglamentos pueden complementar, pero no reemplazar la labor que la Constitución ha reservado exclusivamente para el legislador. Lo contrario inobservaría la reserva de ley, en relación con la tipicidad.

207. En razón de lo expuesto, se concluye que el artículo 6 del proyecto de decreto ley, así como las infracciones examinadas y su consecuente sanción –establecidas en los artículos 12 y 13, numerales 7, 8 y 11, y 14, numeral 1– son incompatibles con el principio de legalidad, en relación con los principios de competencia y reserva de ley, respecto de la tipicidad.

208. Finalmente, cabe precisar que, en este problema jurídico, se analizaron las infracciones y sanciones que ostensiblemente son contrarias a la Constitución. Esto no excluye la posibilidad de que otras también puedan ser inconstitucionales y examinadas a través de un control posterior.

7.9. Noveno problema jurídico: La medida de decomiso administrativo, ¿es incompatible con la Constitución porque inobservaría el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley?

209. Las disposiciones reformativas quinta y sexta modifican el Código Orgánico Administrativo y la Ley de Minería, a fin de regular aspectos concernientes al denominado “decomiso administrativo especial”. Particularmente, la disposición reformativa quinta estipula:

QUINTA. - REFORMAS AL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO:

1. Después del artículo 180. agréguese los siguientes:

Art. 180.1.- Decomiso administrativo especial. - Es la *medida cautelar administrativa* de carácter preventivo, por la cual todo bien, maquinaria, equipo, insumos y vehículos, que. en el marco de operativos en contra de la minería ilegal, sea ubicado o encontrado en los espacios intervenidos, pasará a ser gestionado por la autoridad administrativa que participa del operativo y/o la autoridad nacional de riesgos, bajo su sola decisión.

El decomiso administrativo especial podrá luego culminar en *traslado definitivo* de la propiedad del bien o equipo, una vez concluido el procedimiento administrativo de decomiso, que se inicie con el fin de garantizar el derecho al debido proceso.

El reglamento general de aplicación a la Ley de Minería desarrollará el respectivo procedimiento.

Art. 180.2.- Aplicación de decomiso administrativo especial, como medida cautelar de carácter preventivo.- Los bienes, maquinaria, equipos, insumos y vehículos que sean encontrados u ubicados en el marco de operativos en contra de la minería ilegal, sobre los que se aplique la medida cautelar preventiva de decomiso administrativo especial, por decisión de la autoridad administrativa que participó del operativo, puede utilizarlos de forma inmediata en procesos de remediación ambiental o prevención de riesgos; para lo cual, bastará con el solo levantamiento de sus características y detalles.

Para identificación posterior y para la consecuente investigación del delito o delitos que aplicaren, la ficha de las características y detalles del bien, con la respectiva denuncia, deberán ser entregadas a la Fiscalía General del Estado para el ejercicio de la competencia que, a esta entidad, le corresponde.

El decomiso administrativo especial, no requiere la autorización de ninguna autoridad judicial, pero requiere el debido control y cuidado del poder público, de tal forma que se *garantice el derecho a la legítima propiedad, el que podrá ser reclamado a través del procedimiento que estará determinado en el reglamento a la Ley.*

(Énfasis añadido)

210.La disposición reformativa sexta establece que se agregue a la Ley de Minería el siguiente artículo:

Artículo 57.1.- Sanción de decomiso administrativo especial por ocasionar riesgo de desastres por actividades de minería ilegal - La persona natural o jurídica identificada en actividades de minería ilegal, será sancionada conforme las prescripciones de este artículo [...]

No obstante, los bienes, maquinaria, equipos, insumos y vehículos que sean utilizados en actividades ilegales o no autorizadas de explotación, beneficio o procesamiento, fundición, refinación y comercialización clandestina de sustancias minerales, serán objeto de *decomiso*

administrativo especial de acuerdo a lo previsto en el Código Orgánico Administrativo [...]
(énfasis añadido).

- 211.** Según lo establecen las disposiciones citadas, el decomiso está concebido como una medida cautelar. Pero, además, el segundo inciso del artículo 180.1 establece que se llevará a cabo un procedimiento administrativo, que concluye con la posibilidad de que se traslade la propiedad del bien al Estado de forma definitiva. Es decir, contempla la pérdida del derecho a la propiedad como resultado de haber incurrido en actividades de minería ilegal. Por lo que constituye una sanción. Esto guarda relación con la reforma a la Ley de Minería que, en el artículo 57.1 *supra*, establece el decomiso como una sanción.
- 212.** Las *medidas cautelares* tienen un fin preventivo, por cuanto buscan asegurar que los bienes relacionados con el cometimiento de un ilícito sean recuperados por el Estado y no se continúen utilizando para realizar la conducta tipificada como infracción. Estas medidas son de carácter temporal y no definitivo porque, una vez que concluye el procedimiento administrativo, en caso de no determinarse la responsabilidad por la infracción acusada, la propiedad del bien tiene que ser restituida al titular del derecho.
- 213.** Por su parte, las sanciones administrativas son la consecuencia de haber cometido una infracción administrativa; en otras palabras, como lo determina el COA: “[a] cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa”.⁵⁹ Las sanciones solo se imponen después de haber culminado un procedimiento administrativo, en el que, de forma motivada, se concluya la responsabilidad del administrado. Procedimiento en el que la administración está obligada a observar todas las reglas para la garantía del derecho al debido proceso, puesto que la Constitución prescribe: “[e]n todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso”.
- 214.** En el caso del decomiso, resulta afectado el derecho a la propiedad. Esto bien lo advierte el examinado artículo 182.2 -relativo exclusivamente al decomiso como medida cautelar-, cuando estipula que “requiere el debido control y cuidado del poder público, de tal forma que se garantice el derecho a la propiedad; el que podrá ser reclamado a través del procedimiento que se establecerá en el reglamento a la ley”. Lo mismo se identifica del segundo inciso del artículo 180.1, que versa sobre el decomiso como

⁵⁹ COA, artículo 29, segundo inciso.

sanción; y precisa que este puede terminar “en traslado definitivo de la propiedad del bien”, después del procedimiento administrativo de decomiso que se hubiere iniciado.

215.El artículo 76, numeral 3 de la Constitución establece que

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley.

216.Como se refirió, esta Corte puntualizó que la citada garantía del derecho al debido proceso también se relaciona con el rango que deben tener las normas que determinan infracciones y sanciones.⁶⁰ Lo que es concordante con el principio de legalidad, reconocido en el artículo 226 de la Constitución y el artículo 132 *ibídem*, que prescribe:

Artículo 132.- [...] Se requerirá de ley en los siguientes casos:

1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.

217.Pese a la afectación del derecho a la propiedad que subyace a la medida de decomiso, las disposiciones reformatorias del proyecto de decreto ley establecen que el procedimiento de decomiso y de reclamo por afectación de este derecho estará determinado en un *reglamento*. Los últimos incisos de los artículos 180.1 y 180.2 hacen esta habilitación expresa sin el mínimo grado de precisión que exige el principio de legalidad en relación con la reserva de ley, sobre todo en materia sancionatoria.

218.En ese sentido, estas disposiciones incumplen la obligación de establecer la configuración legal de este procedimiento y la traslada a un reglamento. Con ello, el reglamento sustituiría la labor que el constituyente ha reservado para el legislador.

219.En razón de lo expuesto, la medida de decomiso especial contenida en las disposiciones reformatorias quinta y sexta del proyecto de decreto ley, así como la disposición general segunda, son incompatibles con el principio de legalidad, en relación con la reserva de ley.

⁶⁰ CCE, 34-17-IN/21 de 21 de junio de 2021, párr. 31.

8. Efectos

220. El proyecto de decreto ley contiene 16 artículos, ocho disposiciones reformativas y dos disposiciones generales. Tras el respectivo control de constitucionalidad, esta Corte concluyó que son incompatibles con la Constitución las medidas contenidas en las siguientes disposiciones: artículo 6, artículo 11, cuarto inciso, numeral 6 -literales a) y b)-, numeral 7 –literales del a) al e)-, numeral 8; artículo 12; artículo 13, numerales 7, 8 y 11; artículo 14, numeral 1; disposiciones reformativas; y disposiciones generales.
221. A diferencia de los dictámenes 2-23-UE/23, 3-23-UE/23 y 4-23-UE/23, el presente dictamen no concluye que todo el proyecto de decreto ley sea incompatible con el artículo 148 de la Constitución. Esto se debe a que solo las medidas contenidas en las disposiciones reformativas séptima y octava incumplen el criterio de urgencia. A pesar de que las disposiciones mencionadas en el párrafo *supra* son incompatibles con la Constitución, las medidas contenidas en los otros artículos no dependen de ellas y subsisten de manera independiente. Por lo tanto, sería posible su promulgación, en caso de que el presidente de la República considere que dichas disposiciones del proyecto de decreto ley guardan armonía en su conjunto.
222. Por las razones señaladas, es viable emitir un dictamen favorable respecto del proyecto de decreto ley, salvo en lo concerniente a aquellas disposiciones cuya inconstitucionalidad se determinó.

9. Consideración final

223. La Corte Constitucional es consciente de la gravedad y las consecuencias que conlleva el fenómeno del Niño. Reconoce plenamente la necesidad de establecer políticas públicas, respaldadas por una normativa adecuada, que permita anticipar y gestionar este riesgo dentro de un régimen ordinario.
224. Por su parte, el proyecto de decreto ley examinado regula el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos e incluye una serie de medidas. No obstante, es imperativo analizar detenidamente el diseño de estas y sus mecanismos de aplicación, puesto que resulta preocupante para esta Corte el establecer limitaciones de derechos incompatibles con la Constitución.
225. En el ejercicio de sus competencias, la Corte tiene el deber de asegurar que se garanticen y respeten los derechos constitucionales de todas las personas. En este contexto, resulta relevante comprender las implicaciones de estas medidas que, aunque pudiesen tener un fin legítimo, podrían afectar el ejercicio de derechos constitucionales. En ese sentido, si

el presidente de la República considera adecuado podría emitir un proyecto de decreto ley, que corrija las incompatibilidades con la Constitución establecidas en este dictamen, de modo que el conjunto normativo del mismo guarde armonía.

226. Finalmente, se debe precisar que es indispensable asegurar que, incluso en tiempos de emergencia y adversidad, se garanticen los pilares de un Estado democrático, los derechos constitucionales; y, con ello, la misma Constitución.

10. 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. Emitir *dictamen favorable* respecto del Proyecto de Decreto Ley Orgánica de Urgencia Económica de Gestión de Riesgos y Desastres, excepto en relación con los siguientes artículos:

1.1. Artículo 6

1.2. Artículo 11, cuarto inciso, numeral 6 –literales a) y b) –, numeral 7 – literales a), b), c), d) y e)–, numeral 8.

1.3. Artículo 12

1.4. Artículo 13, numerales 7, 8 y 11

1.5. Artículo 14, numeral 1

1.6. Las disposiciones reformatorias

1.7. Las disposiciones generales

2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional extraordinaria de jueves 05 de octubre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 7-23-UE/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con fundamento en el artículo 92¹ de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), así como en el artículo 38² del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), presento mi voto concurrente respecto a la causa 7-23-UE.
2. Tal como lo he expresado en diferentes oportunidades³, los artículos 140 y 148 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) son distintos y justamente su contenido está diseñado para circunstancias diferentes.
3. Así, el artículo 140 de la CRE, en su inciso primero prevé que “La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley *calificados de urgencia* en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción [...]” (énfasis agregado); mientras que el artículo 148 de la CRE, en su último inciso establece que “Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República *podrá*, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, *expedir decretos-leyes de urgencia económica*, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo” (énfasis agregado).

¹ LOGJCC. Art. 92.- Votos concurrentes y votos salvados. - Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión.

² RSPCCC. Art. 38.- Votos concurrentes y votos salvados. -Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán emitir votos concurrentes o votos salvados.

Los votos concurrentes son aquellos que muestran su acuerdo con la parte resolutive del proyecto de sentencia o dictamen presentado por la jueza o juez sustanciadora, pero expresan discrepancia o exponen argumentos adicionales respecto a la fundamentación jurídica, sin que esto implique desacuerdo con la decisión. (...)

Los votos concurrentes y los votos salvados serán anunciados ante el Pleno de la Corte Constitucional de forma obligatoria. Estos votos serán suscritos por la jueza o juez y remitidos a la Secretaría General, dentro del término de diez días contados a partir de la adopción de la decisión. En caso de no hacerlo, la Secretaría General sentará razón y continuará con el trámite de notificación.

Para efectos de proclamación del resultado de la votación, los votos concurrentes se contabilizarán con los votos a favor del proyecto de sentencia o dictamen. (...)

³ Cfr. Dictámenes 1-23-UE/23, 2-23-UE/23 y 4-23-UE/23.

4. Consecuentemente, en un contexto ordinario, el artículo 140 de la CRE dispone que los proyectos de ley de urgencia económica remitidos por el presidente a la Asamblea Nacional sean calificados; mientras que, en un contexto extraordinario como el que actualmente vivimos, en el que la Asamblea Nacional ha sido disuelta, el artículo 148 de la CRE no dispone que los decretos ley respecto de los cuales este Organismo debe pronunciarse, sean remitidos con tal calificación. Esto no significa, de modo alguno, que el ejecutivo pueda remitir decretos ley sobre cualquier materia, sino que su ámbito de acción deberá regirse a temas exclusivamente económicos.
5. Sobre esto considero que el papel de este Organismo al pronunciarse sobre si el proyecto de decreto-ley es o no de urgencia económica, debe ser respetuoso con la integralidad de las disposiciones constitucionales, que confieren potestad en materia económica al Presidente de la República, y la competencia de la Corte se debe centrar en el dictamen previo de constitucionalidad, es decir, contrastar el texto del decreto con la norma suprema.
6. En este sentido, el voto de mayoría ha formulado como primer problema jurídico el siguiente: “El decreto ley, ¿versa sobre materia económica y urgente, por lo tanto sería compatible con el artículo 148 de la Constitución?”. Al respecto, concuerdo con el análisis efectuado; sin embargo, discrepo respecto a que las normas del decreto ley vinculadas a la eliminación de informe de pertinencia y favorabilidad de la Contraloría para la contratación pública en casos de emergencia y estado de excepción, “no tiene[n] una conexidad plausible y limitada a la circunstancia apremiante” pues, deviene en una calificación respecto a la urgencia, situación que no se encuentra limitada a la competencia de este Organismo, ya que el rol de la Corte Constitucional al analizar este tipo de actos normativos se debe centrar en el dictamen previo de constitucionalidad, es decir, contrastar el texto del proyecto de decreto ley con la norma suprema.
7. Adicionalmente, considero que se encuentra justificada la urgencia respecto a la eliminación del informe de pertinencia y favorabilidad de la CGE, pues, es plausible que la normativa regule la posibilidad de que los tiempos de contratación pública se reduzcan a fin de responder de manera adecuada y oportuna a los riegos y desastres naturales de una manera eficiente.
8. Ahora, esto no dista que este Organismo realice un análisis material respecto a las disposiciones reformativas séptima y octava del proyecto de decreto ley; situación que efectivamente será abordado por este voto en las siguientes líneas. Consecuentemente, se

formula el siguiente problema jurídico: *¿Las disposiciones reformativas séptima y octava del proyecto de decreto ley contravienen al derecho a la seguridad jurídica?*

9. El artículo 82 de la Constitución de la República dispone: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Sobre este derecho, este Organismo ha indicado que el mismo “permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable, y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas”.
10. En el presente asunto, se identifica que las normas bajo análisis contravienen el derecho en mención porque la medida determinada en el artículo 18.1 del proyecto de decreto ley elimina la obligación de presentar el informe de pertinencia y favorabilidad no únicamente para los casos de declaratoria de emergencia regulados en el decreto ley, sino que los extiende a otros dos regímenes, siendo estos el de emergencia; y, el de estado de excepción contemplados en la Ley de la Contraloría General del Estado⁴ y la Ley de Contratación Pública⁵, es decir, al tener la norma un efecto extensivo a otros regímenes genera que el proyecto de decreto ley no brinde certeza respecto a su aplicabilidad, situación que contraviene el artículo 82 de la CRE.
11. En cuanto al segundo problema jurídico denominado “*¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el decreto ley y la Constitución?*” concuerdo en que de manera general el proyecto de decreto ley no es manifiestamente incompatible con la Constitución, pues justamente persigue regular el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, con la finalidad de organizar y regular la gestión de riesgos y desastres, lo que permite garantizar derechos de los ciudadanos.
12. De otro lado, el voto de mayoría determinó como tercer problema jurídico lo siguiente: “*¿Permitiría el decreto ley la reprogramación de las transferencias a los GAD y a la seguridad social, lo que sería contrario con lo establecido en los artículos 271, 298 y 371 de la Constitución?*”. Al respecto, coincido con que el proyecto de decreto ley transgrede al artículo 371 de la CRE relacionado a reprogramación de transferencias a la seguridad

⁴ La disposición reformativa octava elimina el siguiente inciso del artículo 18.1 de la Ley de la Contraloría: “En ningún caso se podrá excepcionar de este requisito previo a la suscripción de contratos que se suscriban en el marco de una declaratoria de emergencia o estado de excepción”.

⁵ La disposición reformativa séptima elimina el texto enfatizado del artículo 22.1 de la Ley de Contratación Pública: “2. Una vez realizada dicha notificación, la misma deberá ser atendida en el plazo máximo de 15 días, contados a partir de la notificación de la solicitud realizada por la entidad contratante; y, *en el caso de los procesos bajo el régimen especial, de emergencia o estado de excepción, el plazo para su entrega será de 72 horas, contados a partir de la notificación de la solicitud*” (énfasis añadido).

social; sin embargo, discrepo del análisis efectuado con relación a que la reprogramación de transferencias a los GAD atentaría los artículos 271 y 298 de la Constitución.

- 13.** El voto de mayoría expone que los GAD constitucionalmente gozan de “autonomía política, administrativa y financiera”; y, que con relación a esta última el artículo 298 de la Constitución establece “preasignaciones presupuestarias destinadas a los [GAD]”; y que las “transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas”. Además, cita la parte final del artículo 271 de la CRE que determina “Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados”, lo que tendría relación con el artículo 5 del COOTAD; y concluye:

136. El citado artículo del decreto ley establece que es una facultad del presidente de la República reprogramar las transferencias a los GAD, cuando realiza la declaratoria de desastre. En ese sentido, los amici curiae observaron el impacto negativo que podría tener esta medida si afecta la oportunidad y predictibilidad de las transferencias.

137. Durante un desastre, los GAD, en todos sus niveles y ámbito geográfico, deben ejercer sus competencias y resulta preocupante que, en este contexto emergente, no cuenten con la certeza sobre los recursos de los que podrán disponer para atender los daños que se hubieren generado. En ese sentido, es contrario a los artículos 271 y 298 de la Constitución que se afecten las preasignaciones presupuestarias a los GAD y, con ello, su autonomía administrativa y financiera.

- 14.** Desde mi punto de vista, el artículo 11 numeral 6 literal b del proyecto del decreto ley no contraviene las normas constitucionales señaladas en el voto de mayoría porque de acuerdo al artículo 271 inciso primero de la CRE,⁶ existe certeza en cuanto a los ingresos que el Estado central debe transferir a los diferentes niveles de gobierno que al menos sería del “*quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes*”. En este sentido, la reprogramación de transferencias del ejecutivo a los GAD es plausible, siempre y cuando cumpla con la disposición constitucional mencionada, situación que guarda relación con el artículo 5 del COOTAD referido en el voto de mayoría. Consecuentemente, a mi criterio no sería inconstitucional la posibilidad de reprogramación respecto a los GAD.

⁶ CRE. Art. 271.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

15. Por otro lado, concuerdo con el análisis efectuado en el cuarto problema jurídico⁷, ya que no existiría una incompatibilidad constitucional respecto de las normas contenidas en los artículos 5, 7 y 10 del proyecto de decreto ley con los artículos 261, numeral 8 y 273 de la CRE; pues las obligaciones previstas en el proyecto de decreto ley deberán ejecutarse en el ámbito de las competencias actuales de los GAD, en sus distintos niveles de gobierno. Asimismo, el Gobierno Central debe cumplir con los deberes que demanda el ejercicio de su competencia exclusiva para el manejo de desastres naturales.
16. Adicionalmente, coincido con el análisis efectuado en el quinto problema jurídico, pues las medidas concernientes a horarios de circulación, medidas de control sanitario, prohibición de ingresos a puertos y aeropuertos suspensión de eventos y otras actividades contemplados en el proyecto de decreto ley devienen en incompatibles con el principio de legalidad en relación con la reserva de ley, pues la remisión realizada por el decreto ley al reglamento no configura los parámetros mínimos que deberán regularse en tal norma para la concreción de las medidas examinadas; sino que se limita a su remisión.
17. En referencia al sexto problema jurídico vinculado a “La medida de reasignación presupuestaria establecida en el artículo 11 del proyecto de decreto ley, ¿es incompatible con los artículos 286 y 298 de la Constitución?”, me encuentro de acuerdo con el análisis realizado por el proyecto, al considerar que las preasignaciones presupuestarias en el ámbito de la salud y educación son permanentes y por disposición expresa constitucional estas no pueden sufrir ningún tipo de modificaciones por el ejecutivo.
18. El séptimo problema jurídico analizó la compatibilidad entre la medida que establece la adjudicación, a concesionarios y poseedores, de zonas de playa y bahía que han perdido dicha condición, con el principio de legalidad y reserva de ley. Al respecto, coincido con el análisis efectuado sobre este punto, porque las disposiciones reformativas introducidas por el proyecto de decreto ley, desde la primera hasta la cuarta, no cumplen con la configuración esencial de esta materia que debe constar en la propia norma con rango legal, mas no reglamentario.
19. Con relación al octavo problema jurídico⁸, me encuentro de acuerdo con el análisis realizado con el voto de mayoría, por cuanto, por un lado, el COE no cuenta con la competencia para la determinación de infracciones; y, por otro, los artículos 12 y 13,

⁷ Denominado “El decreto ley, ¿otorgaría a los GAD competencias sin asignación presupuestaria, lo cual sería incompatible con los artículos 260, numeral 8, y 273 de la Constitución?”.

⁸ Denominado “Las infracciones establecidas en el proyecto de decreto ley y su consecuente sanción, ¿son incompatibles con la Constitución porque inobservarían los principios de competencia y de legalidad, en relación con la reserva de ley y tipicidad?”

numerales 7, 8 y 9, prescriben infracciones que son notoriamente amplias, al punto que realizan remisiones totalmente en blanco al reglamento lo que puede generar que múltiples autoridades puedan, discrecionalmente, determinar qué conductas podrían ser sancionadas con medidas como: trabajo comunitario, multas con referencia al salario básico unificado, suspensión de actividades, clausura y destitución del cargo en caso servidores públicos o dignatarios, tal como lo dispone el artículo 14 del proyecto de decreto ley. Este enfoque elimina la previsibilidad y la certeza en relación con estas normas. pues imposibilitaría al administrado a contar con un ordenamiento claro y previsible al respecto.

20. En este punto, si bien en el voto de mayoría se indica que: “195. En la sentencia 127-21-IN/23, la Corte [...] determinó que el COE reguló las actuaciones de las personas, lo cual es inconstitucional porque la ley no le había atribuido expresamente esa competencia”; y, se reitera una parte de la mencionada sentencia en cuanto que: “[...] No existe pues, en nuestro ordenamiento jurídico, una ley que le otorgue expresamente competencia regulatoria de las actuaciones de las personas. Como consecuencia, mientras no exista esa ley, el COE Nacional no puede emitir actos normativos que regulen las actuaciones de las personas”, considero que el presente decreto ley de urgencia económica debió establecer en su texto con rango legal las competencias regulatorias que el COE necesita para su accionar.
21. Por otro lado, coincido con el noveno problema jurídico planteado, pues las normas vinculadas al decomiso especial son contrarias al principio de legalidad determinado en el artículo 76.3 de la Constitución en relación al principio de reserva de ley.
22. En atención a todo lo mencionado, presento el presente voto concurrente respecto a la decisión emitida por el Pleno del Organismo respecto al proyecto de decreto ley 7-23-UE, y dejo constancia de mi discrepancia en el análisis respecto a los puntos previamente señalados.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 7-23-UE, fue presentado en Secretaría General el 05 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 22:56; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL