

REPÚBLICA DEL ECUADOR

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No: 17250201700038

Casillero Judicial No: 3264

Casillero Judicial Electrónico No: 0401225404

Fecha de Notificación: 08 de mayo de 2017

A: HERRERA MOROCHO JORGE

Dr / Ab: BURBANO VILLARREAL HAROLD ANDRÉS

TRIBUNAL DE GARANTIAS PENALES CON SEDE EN LA PARROQUIA IÑAQUITO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA

En el Juicio Especial No. 17250201700038, hay lo siguiente:

VISTOS: JORGE HERRERA MOROCHO, por sus propios derechos y como representante de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE-; y, BEATRIZ VILLARREAL TOBAR, por sus propios derechos y como representante legal de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, comparecen ante el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, y amparados en lo previsto en el Art. 88 de la Constitución de la República, formulan acción constitucional de protección, contra la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional del Ecuador, en la persona de su representante la Asambleísta Jhoana Cedeño Zambrano, la misma que se ha remitido a la Oficina de Sorteos y Casilleros Judiciales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y en el sorteo de ley, se radicó la competencia en este Tribunal de Garantías Penales, conformado en un inicio por los Dres: Wilson Rodrigo Caiza, Zaskya Paola Logroño y Milton Maroto, como Jueces y Jueza Titulares y posteriormente en virtud que el Dr. Wilson Rodrigo Caiza, fue designado Juez Titular del Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia de Quitumbe, fue reemplazado por sorteo legal por la Dra. Silvana Velasco Velasco, a quien se le puso en conocimiento la causa el 28 de abril del 2017, las 16h00, por lo que se avocó conocimiento de la misma, de manera fundamentada este Tribunal calificó la demanda y la admitió a trámite por cumplir con todas las prescripciones legales, se dispuso, notificar con la presente acción a la legitimada pasiva en el domicilio indicado por los legitimados activos en su libelo de demanda, diligencias que se cumplen conforme se establece de los recaudos procesales, habiéndose convocado a la respectiva audiencia, en la misma en la que las partes hicieron valer sus derechos de defensa; por lo que luego de la deliberación correspondiente, el Tribunal resolvió y dio a conocer la decisión en forma oral y siendo el estado de trasladar a escrito la decisión de manera fundamentada lo hace como lo determina la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de la siguiente manera: I JURISDICCION Y COMPETENCIA Este Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha es competente para conocer y resolver la acción de protección planteada, conforme lo dispuesto en el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, Art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 222 del Código Orgánico de la Función Judicial, numeral 2 del Art. 3 de la Resolución Nro. 015-2016. El Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, en el que los órganos del poder público han de observar y aplicar la Constitución, los instrumentos internacionales y el ordenamiento jurídico con el objeto de no contrariar a sus disposiciones ni menoscabar derechos y garantías. En materia de competencia, el numeral 2 del Art. 86 de la Constitución de la República, determina que “será competente la Jueza o Juez del lugar en que se originó el acto o la comisión o donde se producen sus efectos”; este Tribunal de Garantías como Juez pluripersonal es competente, tanto por las personas como por el grado, fuero, territorio y la materia, para conocer, sustanciar y dictar sentencia en la presente Acción Jurisdiccional, por así disponerlo, los numerales 2 y 3 del Art. 160 del Código Orgánico de la Función Judicial y Art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con los Artículos 166 numeral 1, 167 ibídem.- II VALIDEZ PROCESAL En la tramitación de la presente acción, no se ha omitido solemnidad sustancial alguna, que pueda incidir en la resolución de la causa, por lo que se declara su validez, se ha observado los principios constitucionales establecidos en el Art. 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de manera especial lo previsto en su numeral 4, que expresamente determina que: “No se puede suspender ni denegar la

administración de justicia, por contradicciones entre normas, oscuridad o falta de norma jurídica”, y las normas de procedimiento comunes, previstas en el capítulo I, Título II, *Ibidem*. No se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda influir en la decisión de la causa, razón por la que se declara la validez procesal.- III NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN La Corte Constitucional ha señalado que la Constitución de la República, en su artículo 88, establece que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y puede presentarse cuando existe una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y, cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. De modo complementario, la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone en el artículo 39 que esta garantía jurisdiccional tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por otras acciones constitucionales. Por tanto, esta acción procede: a) cuando existe vulneración de derechos reconocidos en la Constitución; b) cuando estos derechos se hayan violado por actos u omisiones de cualquiera autoridad pública no judicial, o de un particular; y, c) Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. El más alto deber del Estado, consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, cuya normativa será de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. IV FUNDAMENTACIÓN DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN Argumentos planteados en la demanda: El legitimado activo, por sus propios y personales derechos, en lo principal, hace las siguientes exposiciones: “En fecha 04 de junio del 2013, el presidente Rafael Correa firma el Decreto Ejecutivo No. 16, donde se encontraba establecido el 'Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas' el cual fue expedido con el objetivo de regular a las organizaciones de la sociedad civil, texto que regulaba desde señalar su naturaleza, derechos y obligaciones, los objetivos y fines a seguir la organización, estatutos y su disolución o liquidación. Este Decreto generó gran expectativa en las organizaciones y grupos sociales, puesto que en su texto reglamentario proyectaba una gran amenaza a la expresión del derecho de libre asociación; llegando a generar gran preocupación cuando con la expedición de dicho decreto se dio el cierre de la Fundación Pachamama, aumentando no solo la inquietud sino también la oposición a este decreto ejecutivo; dando como resultado que existan protestas sociales por parte de las organizaciones y la sociedad civil, no solo en ejercicio del derecho constitucional a la resistencia frente a acciones del poder público que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, sino para dar a conocer que la oposición a este reglamento es por contener disposiciones que limitarían el derecho de libertad de asociación y el funcionamiento de estas organizaciones, y en las cuales algunas asociaciones entrarían en causales de disolución, lo que daría como resultado que se proceda al cierre de más colectivos sociales. Esta oposición y lucha en contra de este reglamento es con el fin de lograr que se derogue este decreto ejecutivo, aún cuando diferentes organizaciones sociales han presentado demandas de inconstitucionalidad en contra del mismo, no han tenido el desarrollo pertinente, puesto que si bien la Corte Constitucional las admitió, aun no se les ha dado fecha de audiencia. Como resultado de la aplicación del Decreto 16, alrededor de 37 organización han sido disueltas y por otro lado 5 han sido liquidadas (El Comercio, 2017), por lo que la solicitud de su derogatorio es por ser inconstitucional. Posteriormente, para el 04 de agosto del 2015, el presidente de la República expidió el Decreto Ejecutivo No. 739, que en su texto reglamentario contenía la reforma al Decreto No. 16, una reforma que de acuerdo a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política ayudaría a reducir la 'tramitología', se unificaría tiempos y se homologarían los requisitos para el comienzo y el debido funcionamiento de organizaciones de la sociedad civil. (Secretaría Nacional de Gestión de la Política, 2015), pero que en realidad seguía manteniendo disposiciones confusas que daban libertad a la vulneración de derechos de las organizaciones y que obstruye la libre administración interna de estas. Está también el caso del Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa aprobado en el mes de junio del 2012, por el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional, cuerpo normativo que regula el proceso de consulta prelegislativa que se debe realizar a comunidades, pueblos y nacionalidades, y a titulares de derechos colectivos antes de la adopción de una disposición legislativa que pueda llegar a vulnerar sus derechos pero únicamente desde la etapa intermedia del trámite legislativo. A pesar de que este Reglamento tendría como base garantizar el ejercicio del derecho a ser consultado y como objetivo regular y desarrollar el proceso de consulta prelegislativa, este fue aprobado y puesto en vigencia como resultado de la voluntad única del poder Legislativo; yéndose en contra no solo de su texto normativo sino también en contra de los derechos constitucionalmente consagrados, respecto de la participación ciudadana y a ser consultados previamente a la toma de decisiones de este tipo. La comisión Especializada permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional del Ecuador formuló y presentó el denominado proyecto de Código

Orgánico de participación ciudadana y control social, que fue puesto en conocimiento de la presidencia de la Asamblea Nacional el 31 de marzo del 2017 a través de oficio No. 121-CPPCCS-AN-2017-O y pretende regular los derechos a la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas y el derecho a la consulta previa, libre e informada. El mismo no fue sometido a análisis para su aprobación y presentación en el intento de dar jerarquía de ley orgánica a los cuerpos reglamentarios que contienen la regulación de las organizaciones de la sociedad civil y el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, pero todo este proceso de elaboración, presentación y análisis del proyecto, no se realizó una consulta prelegislativa. Para todo esto es pertinente señalar además que los procesos de aprobación del Decreto Ejecutivo No. 16, Decreto Ejecutivo No. 739 y del Instructivo para la Aplicación de Consulta Prelegislativa, antecedentes de este proyecto, fueron procesos que no contaron con la participación ni la legitimación de los pueblos indígenas y no manejaron un desarrollo incluyente de los derechos colectivos; situación que proyecta que las organizaciones ancestrales para quienes iba dirigida la regulación de estos reglamentos, se encontraban limitadas de tener conocimiento sobre esta medida legislativa, no fueron consultados y de esta manera se restringió totalmente el hecho de que puedan emitir criterios y opiniones respecto de la misma pero de manera previa a su expedición, por lo que estas entran en vigencia de manera inconsulta y arbitraria” Respecto de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados, refiere a la garantía normativa, a la consulta pre-legislativa, establecidos en el Art. 84, y 57 numeral 17 de la Constitución, -de manera respectiva-. Y respecto a su pretensión, solicita se acepte la acción de protección propuesta y por consiguiente se declare como violados los artículos 57, numeral 17 y 84 de la Constitución del Ecuador, y como medidas de reparación integral: se elimine del proyecto de Ley el articulado que no ha sido consultado y que podría vulnerar derechos colectivos; se construya de forma participativa un proyecto de Ley de autodeterminación y consulta previa y prelegislativa a pueblos indígenas y se inicie su trámite legislativo; se reforme el reglamento para la consulta pre legislativa con el objetivo de que responda a los parámetros constitucional e internacionalmente establecidos para el efecto. En la audiencia pública de acción de protección, los legitimados activos manifestaron: Jorge Herrera indicó que han presentado la acción de protección por el hecho que esta intención de reemplazar el Decreto 16 para participación ciudadana, va en contra de los principios de un estado plurinacional, contra la democracia y sobre todo viola el derecho a la consulta previa, libre e informada, en consecuencia esta sala debe reconocer las luchas en el movimiento indígena, que se respete derechos colectivos, que la misma Constitución en el Art. 1 establece el ejercicio pleno del estado plurinacional, en consecuencia el movimiento indígena debe ser respetado, en consecuencia este proyecto de ley iría en contra de estos principios, y además se abre un nuevo escenario con el nuevo mandatario, el movimiento indígena ha solicitado públicamente que se respete los derechos en el Ecuador, con respeto a todos. Ofreciendo poder y ratificación de la legitimada activa Beatriz Villarreal, la Dra. Alexandra Yépez manifestó en lo principal que para la INREDH y CONAIE llegó a su conocimiento que el 31 de Marzo del 2017, Johana Cedeño, presentó a través de un oficio el proyecto de ley del Código Orgánico de Participación Ciudadana y Control Social, donde se regula derechos de los pueblos indígenas, desde el Art. 40 y siguientes que habla sobre organizaciones sociales, y el 186 y 188 que refiere a la consulta previa, sin que haya mediado la consulta pre legislativa a la que tienen derecho los pueblos indígenas, que se viola por no consultar a las comunidades, el Art. 88 de la Constitución y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es el amparo eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, que su exposición lo hará centrándose en cuatro puntos: omisión de autoridad pública en el presente caso, que genera daño, que la acción de protección es la vía adecuada, y que el contenido de la acción legislativa, que en primer lugar el Art. 88 de la Constitución y el Art. 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que se puede presentar la acción de protección frente a una violación de derechos de autoridad pública, que no se está interponiendo en contra del acto de presentación del proyecto de ley, sino es por la falta de consulta, cuando se presenta el proyecto de ley, que el Art. 16 de ley señala que los accionantes deben probarlo, que lo han probado a través del oficio y proyecto de ley, que el inciso final dice que la carga de la prueba se revierte a la institución pública, sino presunción de verdad, que lo importante en este sentido es que es una omisión, pues los propios titulares no tenían conocimiento de este proyecto de ley, que el articulado del proyecto de ley y el oficio no establece que haya mediado consulta previa legislativa, la doctrina y jurisprudencia de la Corte Constitucional establece que significa la omisión, al respecto la sentencia 1209-CC, en la cual se indica que es dejar de hacer algo, el deber jurídico está en el Art. 57 numeral 17 de la Constitución, que señala que deben ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa, es un proyecto de ley, que la obligación de presentar antes, que el proceso legislativo está regulado desde el Art. 50 de Ley Orgánica de la Función Legislativa, que inicia con la iniciativa legislativa, pasa por el CAL, primer y segundo debate, y envía al Presidente de la República, en ese sentido, si realmente el estado ecuatoriano quiere tomar en cuenta el Convenio 169 de la OIT esta consulta debe permitir incluir la participación, que en la parte de sanción no habría oportunidad para participar ante el Presidente, que en el Art. 61 de la Ley Orgánica la naturaleza del segundo debate es aprobar un texto normativo, que el Art. 60 sirve para introducir algunas observaciones al proyecto de ley, que no encaja con la

naturaleza de la consulta pre legislativa, con la buena fe, que se debe llegar a acuerdos con los pueblos, por eso se ubica que la etapa oportuna es la primera etapa del proceso legislativo, que según el Art. 54 de la ley autoriza entre varios actores, al asambleísta que ha presentado el proyecto de ley, por eso va en contra de quien tuvo la iniciativa legislativa, que no tomó en cuenta, el segundo punto, esta omisión genera un daño, que el Art. 19, inciso 2 de la ley, indica que cuando hay un daño existe una violación, el contenido del derecho a la consulta pre legislativa, que lo que se ha hecho actualmente con un proyecto es excluir a los pueblos indígenas, sin tomar en cuenta prioridades, procesos, y ahí está la exclusión, que la acción de protección es la vía jurídica puesto que si se considera la consulta un mero requisito, sería un control de constitucionalidad abstracto, pero la Corte Constitucional en la sentencia 001-10-SIN-CC, la ley de interpretación de Ley de Minería, que condiciona la constitucionalidad, pero es un derecho sustantivo, colectivo que debe ser tutelado por la acción de protección, tiene tres requisitos: titular colectivo, derecho a consulta pre legislativa busca la igualdad, por eso solicita que en este momento que no ha sido construido, está impidiendo la igualdad en el texto normativo, que existe un derecho colectivo que se ha incumplido su derecho a la consulta pre legislativa. El Dr. Wilson Ordóñez en representación del legitimado activo Jorge Herrera manifestó en lo principal que: este proyecto de Código Orgánico de Participación Ciudadana no sólo que omite y violenta el derecho colectivo a la consulta pre legislativa, sino que también plantea un esquema de regresividad, en cuanto aplicación de derechos, que el Art. 11 numeral 8 de la Constitución, que dice que el contenido de los derechos se desarrollara a través de normas, jurisprudencia y las políticas públicas, el Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio, será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustamente el ejercicio de los derechos, que ya desde el año 2010 el 18 de abril la Corte Constitucional emitió la sentencia de inconstitucionalidad de la ley Minería, que los parámetros para la consulta previa y la pre-legislativa, que es la aplicable hasta que no exista ley, serán establecidas en dicha sentencia, que establece con claridad los parámetros y lineamientos a ser observados para cualquier proceso legislativo, que las fases de la consulta pre legislativa que se desarrollará en cuatro fases: fase de preparación, fase de convocatoria pública, fase de registro, información y ejecución; y fase de análisis de resultados y cierre del proceso, que efectivamente lo que se ha omitido con el proyecto de ley que alegan es que la Asamblea Nacional no ha identificado los temas sustantivos a ser consultados, tiempo de consulta, ni procedimiento de diálogo y toma de decisiones, tampoco se ha hecho convocatoria a consulta pre-legislativa, que el accionante es representante de 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas, que jamás ha sido convocado, ha desconocido del procedimiento del proyecto de ley, que la convocatoria de la consulta pre legislativa abarcará la información de documentos de consulta que deben ser ampliamente discutidos, que la Asamblea Nacional debe garantizar, la información, y todo esto debe hacerse de buena manera, que no solo el proyecto de Código Orgánico de Participación Ciudadana y Control Social está omitiendo el derecho a la consulta colectiva, sino es precedente nefasto y regresivo, para el desarrollo que debería darse, que no se ha trabajado la consulta previa, por lo tanto el contenido de la consulta pre legislativa de la Corte Constitucional debe ser respetada, que el 01 de mayo fue evaluado el Ecuador y seis países sugirieron la derogatoria del Decreto 739 que no es otra cosa que la fundamentación legal que vulnera derechos, que no se oponen a que la Asamblea Nacional proponga una ley de control social, sino que están pidiendo a los jueces que se cumpla los instrumentos internacionales. El Dr. Harold Burbano ofreciendo poder y ratificación de la legitimada activa Beatriz Villarreal manifestó en lo principal que: el contenido esencial de la consulta realizado por la Corte Constitucional y la Corte Interamericana y el Convenio de la OIT ha indicado una consulta previa, e informada, que no se ha interpretado por parte de la Corte Constitucional la palabra "previo" en la consulta pre legislativa, por lo que solicita que se dé lugar a la acción de protección, que se elimine el articulado que no ha sido consultado, que se construya de forma participativa un proyecto de ley, y como no repetición, se reforme el reglamento. Contestación de la legitimada pasiva en la Audiencia pública de acción de protección: El Abogado Francis Abad, ofreciendo poder y ratificación de la legitimada pasiva Asambleísta Johana Cedeño Zambrano, en su calidad de Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional del Ecuador, manifestó en lo principal que toda esta exposición no es más que producto de una confusión, que es desconocimiento de la técnica legislativa, que ellos indican que impugnan un acto administrativo que consiste en el acto de iniciativa a crear el proyecto de ley del Código Orgánico, al cual le dicen que esta iniciativa corresponde a la Comisión de Participación Ciudadana, lo cual es falso, esto no es el procesamiento de una comisión con esta iniciativa, pues la comisión ni siquiera ha conocido oficialmente de este proyecto, la iniciativa corresponde a la Asambleísta Johana Cedeño, como Asambleísta representante de la provincia de Santo Domingo, con el apoyo de 27 asambleístas, es decir, el acto impugnado es la iniciativa, concedida a señores asambleístas, y a los señores asambleístas en la ley de la función legislativa, cuando un legislador en ejercicio de sus funciones interpone un proyecto de ley, lo hace en función legítima, puede quien quiera plantear, pero las iniciativas son de esa naturaleza, cualquier iniciativa de un asambleísta debe ser procesada, cuando la entidad empieza a tomar posición sobre la propuesta y establece un proceso de filtrado, si es

constitucional, legal y legítima esta iniciativa, una simple iniciativa ha merecido una acción de protección, generando un precedente nefasto si es que se acogiera, pues no es una actividad de la Función Legislativa, sino de un legislador que está proponiendo la creación de un código, cuando las iniciativas ingresan tienen dos pasos, primero el Consejo de Administración Legislativa califica si cumple los requisitos, si es una sola materia, si tiene exposición de motivos, si tiene articulados, y si está en las normas derogadas, cuando cumple estos requisitos el CAL acepta su trámite y asigna a la Comisión Especializada Permanente, en este momento le da el trámite correspondiente, establecer constitucionalidad, legalidad, abre a la ciudadanía la posibilidad de participar amplia y frontalmente, cualquier opinión que considere, es todo un procedimiento al cual se somete, un informe, y aquí surgen el respeto a la consulta previa, está normado en el Art. 5 del Instructivo para la aplicación de la consulta pre legislativa, donde se indica que la Comisión después de todo, plantea un asesoramiento al Pleno, para ver si puede ser sometido o no, pero los accionantes están distorsionando todo esto, e indican que una colegislación, la colegislación no existe, lo que reciben ellos es toda la información, que los pueblos se pronuncian, y no son vinculantes, cuando ellos están planteando la acción, tenemos un legislador más, entonces serían colegisladores, sería distorsionar, peor aun cuando atacan con esta acción a una simple iniciativa, bien puede ser de cualquier asambleísta, y entonces no podría presentarse nada, sino hay consulta, o sea la simple iniciativa, se consulta las ideas trabajadas, pero si alguien propone algo que debe ser procesado, recibe a todas las personas que quieran opinar, y elaboran un informe, y a ese informe es el que se somete a consulta previa, libre e informada, así está diseñada la ley, entonces presentar esta acción de protección hay un error craso, pues en la demanda se ataca la iniciativa de la comisión, que es falso, pues la Comisión ni siquiera ha tenido conocimiento, por lo que aporta como prueba, la certificación del secretario relator de la Comisión que da fe que ni siquiera se conoce la existencia de ese proyecto; la iniciativa es de la Asambleísta Johana Cedeño, con 27 asambleístas, es un acto de iniciativa, que ni siquiera se ha identificado bien a los actores, pues entonces también no se ha identificado al legítimo contradictor, ya que entonces también debían ser citados, en la presente acción se demanda a la Comisión, por lo que solicita que se deseche la acción, existe jurisprudencia basta sobre que los actos de legislación no son de autoridad, y no son susceptibles de control de constitucionalidad, para lo cual adjunta sentencias, que son precedentes constitucionales, pide el archivo del proceso por no reunir los requisitos. Contestación de la Procuraduría General de la Nación: La Dra. Carol Samaniego, representante del señor Procurador General de la Nación, ofreciendo poder y ratificación, manifestó en la audiencia pública en lo principal que la prueba presentada por el legitimado pasivo, establece que no existe vulneración de derechos constitucionales, que la Comisión no ha indicado el análisis del proyecto de ley, respecto de elementos probatorios del accionante, que el Art. 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, obliga a que se actúe la prueba dentro de la audiencia para que las partes puedan impugnarla, que entonces debe concluir que no hay elementos más allá de las meras alegaciones y confusiones del legitimado activo, que se está hablando de una mera expectativa porque la iniciativa, puede remitir proyectos de leyes, pero no significa que la simple presentación de una iniciativa vulnere derecho constitucional, pues la Constitución establece para conocimiento de la norma, y el órgano para control concreto de constitucionalidad de normas, que el accionante dice que se reforme el Reglamento, que la acción no es la vía idónea para reformar la norma, se está confundiendo, primero la simple presentación de un proyecto, es una mera expectativa de legislar, con lo que ellos asumen una vulneración por omisión, se enfocan en la sentencia de la Corte Constitucional pero omiten referirse al Instructivo que en el Art. 5, indica la pertinencia de la consulta, el informe para primer debate del proyecto de ley, de los medios probatorios consta que ni siquiera se ha dado paso al análisis de la iniciativa, existe una clara confusión de una mera expectativa, puede haber cientos en la Asamblea, con el análisis del CAL y luego para la Comisión Especializada, y solo ahí con ese informe, sería factible la consulta pre-legislativa, se confunde cuando se dice que es la acción de protección, pues el único ente que puede hacer análisis es la Corte Constitucional, esta confusión que tiene el accionante pretende derivar que el día de hoy se declare una vulneración de derechos constitucionales y que se abroguen competencias, que haya injerencia en la Función Legislativa y la Corte Constitucional que realiza control abstracto de constitucionalidad, se pretende que ordenen a la Función Legislativa se reforme el Reglamento de la Función Legislativa, entonces el desconocimiento de la norma por parte del legitimado activo no supone vulneración a seguridad jurídica, se supone que las normas que rigen en nuestro país, que no se puede decir omisión, y su único argumento son meras alegaciones, e interpretación errada de la sentencia de la Corte Constitucional, cuando saben que hay un instructivo para la consulta pre legislativa, no está frente a vulneración de derechos sino confusión que carece de elementos probatorios, pero pretenden además que incurran en violaciones de derechos constitucionales, que no son únicos del legitimado activo, sino del pasivo, que tiene derecho a la seguridad jurídica, y debido proceso, que el Art. 226 de la Constitución, incluso les solicitan que interfieran en la órbita de la Corte Constitucional, como único ente que puede verificar el control abstracto, que no es un acto administrativo, es legislativo, por eso es improcedente no cumple con requisitos del Art. 88 de la Constitución, que es improcedente de acuerdo al Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Réplica del legitimado activo: La Dra.

Alexandra Yépez manifestó en lo principal que no se ha hablado de acto administrativo, sino omisión, que no desconoce la ley, que si ve el oficio de 31 de marzo del 2017, sería un acto administrativo, insiste no están yendo contra el acto sino contra la omisión que se evidencia precisamente en la presentación del proyecto de ley; que la carga de la prueba establece el Art. 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuando los titulares demandan a una autoridad pública, quienes tienen la carga de la prueba es el Estado, que la propia parte accionada incorporó la misma prueba, pero la accionada debía probar si se vulneró o no el derecho, por lo tanto tenían que demostrar o dar prueba si se realizó esta consulta, que con respecto a la reparación integral, no intenta que se abrogue función, que el Art. 17 de la ley, hay medidas de reparación, entre ellas las de no repetición, el que se deje sin efecto un reglamento se lo podría adoptar, con respecto a que es una simple iniciativa legislativa, es importante analizar el derecho a la consulta legislativa a un grupo colectivo precisamente porque los derechos históricos fueron excluidos, se les da derechos especiales, para poder equiparar esta discriminación histórica, no se pretende colegisladores, que la traba de la Litis es para antes de la adopción de una medida legislativa, que es específica para derechos constitucionales y no reglamentos. El Dr. Harold Burbano, manifestó en lo principal que la traba de la litis es la proposición del Art. 57 numeral 17 de la Constitución, han propuesto una interpretación de este artículo, para poder lograr una norma, han propuesto que como juzgadores se aplique el instructivo para la consulta pre legislativa, pero de acuerdo a la sentencia los derechos fundamentales deben ser reconocidos por ley, solo a través de ley para saber cómo se va a aplicar, y en la sentencia 003 del 2016, ha establecido que cualquier juzgador no puede utilizar normas de menor jerarquía, por lo tanto debe aplicarse directamente la Constitución, que la sentencia 0006-2014 sobre consulta de constitucionalidad, realizar una consulta directa para poder interpretar un contenido real del Art. 57 numeral 17 de la Constitución, la litis se encuentra en la consulta pre legislativa, que está en manos del juzgador aplicar la sentencia de la Corte Constitucional y realizar una consulta de constitucionalidad del Instructivo para la aplicación de ese artículo, que las medidas de reparación es una medida sui generis, que la sentencia de la Corte Constitucional Colombiana, donde se intentó legislar la pena de muerte ancestral, el juez de tutela lo que hizo fue decir al congreso colombiano, que realice consulta pre legislativa para la prohibición de esa práctica ancestral, que Pietro Sanchís que dentro de este análisis se debe tomar en cuenta, que le da primordial autonomía a la Función Judicial, sino que se realiza un control real del control de los derechos, que el Art. 1 de la Constitución establece que el Ecuador es estado plurinacional. Contra réplica del legitimado pasivo: El Dr. Francis Abad, manifestó en lo principal que dentro del estado neoconstitucional con vigencia desde el 2008, el país hace esfuerzos para dar con los alcances y dimensiones de los derechos, está basado en precedentes constitucionales y en los esfuerzos de la ley para que sea respetado, que como consecuencia de la sentencia de la Corte Constitucional hubo el Instructivo, que la Asamblea acogió el alcance y le dio dimensión a lo dicho por la Corte, en un Instructivo, esa es la norma que regula el quehacer en estos casos, que el Art. 5 es el que establece como opera la consulta pre legislativa, salirse de aquello, o pretender que se vayan en contra de esta sentencia, es realmente una incitación que tras de lo emocional rompan esquemas que rigen, por eso en Europa siguen siendo las normas las que regulan la convivencia ciudadana, que en la presente acción se pide que se declare la acción de protección en contra de la iniciativa de fecha 31 de marzo del 2017, cuando esa iniciativa no fue la calificada por el CAL, que la calificada por el CAL, que es otra iniciativa mereció una reforma, de lo cual presenta como prueba, que los legitimados activos no se han dado la molestia de atacar al verdadero instrumento o acto, que en ninguna parte de la normativa existente, se vulnera los derechos alegados, pues en el instructivo da pasos y procedimientos respetando los derechos de los pueblos, nacionalidades y colectivos indígenas, que la consulta pre legislativa no es nueva en la legislación, que se utilizó en la ley de semillas, en la ley de tierras, en la creación de la ley de ambiente, de aguas, no es un tema que se inventa, que la ley determina por donde van recogiendo la disposición de la Corte Constitucional, y eso es lo que ha hecho la Asamblea, que ni siquiera ha entrado en proceso de tratamiento por parte de la comisión. Contra réplica de Procuraduría: La Dra. Carol Samaniego, manifestó en lo principal que ahora los accionantes, piden que se eleve en consulta a la Corte Constitucional, que solicitan a los jueces actúen contra norma expresa, porque no se trata de un tema de análisis de la norma, ni que se empiece a interpretar la norma, puesto que ya se interpretó por la Corte Constitucional, y la normativa existe a través del Instructivo, y se ha aplicado en otros proyectos, entonces cómo piden que se reforme, deje sin efecto, o eleve a consulta, que no es proceso de conocimiento sino garantía constitucional, que no se ha demostrado vulneración, hay un desconocimiento de la norma constitucional, que un Instructivo es una norma, y si era inconstitucional, no se ha demandado la inconstitucionalidad, además se pretende atacar la autonomía de la Función Legislativa y el ámbito de la Corte Constitucional, que se pide que el legitimado pasivo demuestra que se ha realizado la consulta pre legislativa, al respecto se pregunta cómo se prueba algo que está contra el instructivo, que el Art. 5 establece claramente, que piden que se pruebe que se ha vulnerado una norma, pues la comisión no ha avocado conocimiento de la iniciativa del proyecto, es una mera expectativa, puede que ni siquiera la Asamblea la analice, eso es obrar contra norma expresa, que se ataca la autonomía de la Función Legislativa y de la Corte Constitucional, y temas que no son objetos

de acción de protección, que se declare improcedente. Última intervención del legitimado activo: El Dr. Harold Burbano, manifestó en lo principal que ha confesión de parte relevo de prueba, que ha habido una reforma a esa iniciativa, que ya existió un cambio a esa iniciativa, que también fue inconsulta, que la Corte Interamericana indicó que se tiene que consultar en todas las etapas del proyecto, incluso en todas las etapas del proyecto, que hay una segunda omisión que acaba el titular de derechos reconocerla en esta audiencia, que se intenta confundir al juzgador para resolver un tema de mera legalidad, como inferior del bloque de constitucionalidad, que el Art. 11, el Art. 57 numeral 17 de la Constitución, y la otra cuando hay duda, se haga consulta directa, el problema está que cuando en la sentencia no se interpreta la palabra “previo”, se dice cómo procesalmente hacer la consulta, pero no se dice cuándo, no se ha interpretado cuándo y cómo debe hacer la consulta pre legislativa, que le manda hacerlo a través de una norma de rango, que solicita que se interprete el Art. 57 numeral 17 de la Constitución, sino remitir consulta a la Corte Constitucional, así lo establece el Art. 428 ibidem.

Prueba de la parte accionante.- La parte accionante ha presentado como prueba y aparejando a su petición de acción de Protección lo siguiente: 1.- copia simple del oficio No. 121-CPCCS-AN-2017-O de 31 de marzo del 2017, y del proyecto de Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, remitido por Johanna Cedeño Zambrano, Asambleísta por la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social, a la Lcda. Gabriela Rivadeneira, Presidenta de la Asamblea Nacional.

Prueba de la parte accionada.- En la audiencia pública, incorporó la siguiente prueba: 1.- copia certificada del oficio No. 121-CPCCS-AN-2017-O, de 31 de marzo del 2017 y proyecto de Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social presentado por la Asambleísta por la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas Johana Cedeño Zambrano; 2.- oficio de 02 de mayo del 2017, remitido por el Abg. Juan Gabriel Jiménez Silva, Secretario Relator de la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional, en el cual se certifica que la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional no ha iniciado el debate del “Proyecto de Código del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social”; 3.- copia certificada del memorando Nro. 075-UTL-AN-2017, de fecha 17 de abril del 2017, remitido por la Coordinadora General Encargada de la Unidad de Técnica Legislativa, en el cual se presenta el Informe No Vinculante sobre el Proyecto de Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, remitido por la asambleísta Johana Cedeño Zambrano, mediante oficio Nro. 121-CPCCS-AN-2017-O de 31 de marzo del 2017, con trámite Nro. 278180, en el cual la referida unidad recomienda al Consejo de Administración Legislativa No calificar el referido proyecto de código; 4.- copia certificada del oficio Nro. 123-CPCCS-AN-2016-O, de fecha 20 de abril del 2017, en el cual se remite propuestas adicionales al proyecto presentado de Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, remitido mediante oficio Nro. 121-CPCCS-AN-2017-O, de 31 de marzo del 2017, con trámite 278180; 5.- copia certificada del memorando Nro. 077-UTL-AN-2017, de 24 de abril del 2017, remitido por la Coordinadora General Encargada de la Unidad de Técnica Legislativa, en el cual se presenta el Alcance al Informe No Vinculante sobre el Proyecto de Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, remitido por la asambleísta Johana Cedeño Zambrano, mediante oficio Nro. 123-CPCCS-AN-2016-O de 20 de abril del 2017, con trámite 279944, en el cual la referida unidad recomienda al Consejo de Administración Legislativa calificar el presente proyecto de código y designar para su tramitación, a la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social; 6.- copia certificada de la fe de erratas de la resolución CAL-2015-2017-296 expedida el 25 de abril de 2017 por el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional, en el cual el Consejo de Administración Legislativa resuelve en calificar el Proyecto de Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, presentado por la Asambleísta Cedeño Zambrano, contenido en el oficio Nro. 123-CPCCS-AN-2016-O, ingresado con trámite Nro. 279944, remitir a la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social; y, la remisión del indicado proyecto a la Presidenta de la referida Comisión, para que inicie el trámite a partir de la notificación de esta resolución; y, 7.- copias simples de resoluciones de acción de protección realizadas por la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito. V ARGUMENTACIONES JURÍDICAS QUE SUSTENTAN LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL El caso in examine refiere en lo medular, a que a criterio de los legitimados activos, no se ha realizado o se ha omitido realizar una consulta pre legislativa en la formulación del Proyecto de Código Orgánico de Participación Ciudadana y Control Social, presentado por la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional del Ecuador, a la Presidencia de la Asamblea Nacional, el 31 de marzo del 2017, a través del oficio No. 121-CPCCS-AN-2017-O, proyecto de ley que a su criterio pretende regular los derechos a la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas y el derecho a la consulta previa, libre e informada. Sobre la base de los criterios antes enunciados y de la revisión de los autos constantes en el proceso constitucional de acción de protección, el Tribunal considera conveniente confrontar y analizar todas las actuaciones procesales a efectos de otorgar una respuesta constitucional adecuada respecto de la pretensión anunciada por el legitimado activo, a través de los siguientes razonamientos: - ¿Cuál es la vía de reclamación, en caso de omisión de

consulta pre legislativa en la adopción de una medida legislativa? La Corte Constitucional Ecuatoriana para el Período de Transición, al resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas a la Ley de Minería, por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, y por los Sistemas Comunitarios de Agua de las Parroquias Tarqui, Victoria del Portete y otras comunidades de la provincia del Azuay -sentencia aludida por los legitimados activos, pasivo y Procuraduría- ha indicado que: En este sentido, esta Corte considera que, en circunstancias de institucionalidad regular u ordinaria, la consulta pre-legislativa constituye un requisito previo sine qua non que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida de índole legislativa que pudiera afectar cualquiera de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador. (subrayado fuera del texto). En el presente caso, se argumenta que existe una omisión de consulta pre-legislativa en la formulación del proyecto de Código Orgánico de Participación Ciudadana y Control Social presentado por la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional del Ecuador, a la Presidencia de la Asamblea Nacional, el 31 de marzo del 2017, a través del oficio No. 121-CPCCS-AN-2017-O, -oficio y proyecto presentado por el legitimado activo y signados como Nro. 1 y 2 en la presente acción-, al respecto el Tribunal debe advertir en primer lugar que de lo demostrado en la presente acción, quien presenta esta iniciativa no es la Comisión aludida, sino la Asambleísta Johanna Cedeño; en segundo lugar debe advertir que en caso de registrarse una omisión como lo aducen los legitimados activos-, al tenor de lo manifestado por la Corte Constitucional, máximo intérprete de nuestra Constitución, esta omisión al ser la consulta pre-legislativa un requisito previo sine qua non que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida de índole legislativa, tendría como vía de impugnación, la acción de Inconstitucionalidad, y no puede ser resuelta a través de una acción de protección, sino a través de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, quien es el único órgano competente para resolver sobre su inconstitucionalidad. Ahora bien, de acuerdo a lo manifestado por los sujetos procesales, y lo demostrado en la audiencia pública, la Coordinadora General Encargada de la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional recomendó al Consejo de Administración Legislativa, no calificar el proyecto de Código Orgánico de Participación Ciudadana y Control Social, presentado el 31 de marzo del 2017 por la Asambleísta Johana Cedeño, mediante oficio Nro. 121-CPCCS-AN-2017, conforme consta de la copia certificada del memorando Nro. 075-UTL-AN-2017, de 17 de abril del 2017 prueba Nro. 3 presentada por el legitimado pasivo-; posteriormente el 20 de abril del 2017, mediante oficio Nro. 123-CPCCS-AN-2016-O, se presenta un alcance con propuestas adicionales al Proyecto de Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, conforme consta de la prueba Nro. 4 presentada por el legitimado pasivo; el 24 de abril del 2017, la Coordinadora General de la Unidad de Técnica Legislativa Encargada, recomienda al Consejo de Administración Legislativa calificar el proyecto de Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, remitido por la Asambleísta Johanna Cedeño Zambrano, mediante oficio Nro. 123-CPCCS-AN-2016-O de 20 de abril del 2017, con trámite Nro. 279944, conforme se desprende del memorando Nro. 077-UTL-AN-2017 que consta como prueba Nro. 5 presentada por el legitimado pasivo; el 25 de abril del 2017, el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional resuelve calificar el Proyecto de Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, presentado por la Asambleísta Johanna Cedeño, contenido en el oficio 123-CPCCS-AN-2016-O, ingresado con trámite Nro. 279944, remitirlo a la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social. En este contexto, es pertinente diferenciar las etapas del proceso de formación de una ley, para lo cual nos remitiremos a lo enseñado por Piedad García-Escudero quien identifica tres etapas, así: Iniciativa: en la que los sujetos reconocidos por la Constitución como titulares de la iniciativa legislativa pueden presentar proyectos de ley. Constitutiva: fase propiamente parlamentaria y central del procedimiento y se desarrolla en la Asamblea Nacional cuyos órganos tramitan las iniciativas hasta su aprobación. Integrativa de eficacia: aquellos trámites que se desarrollan fuera de la Asamblea Nacional y que son necesarios para la puesta en vigencia de la ley: sanción, promulgación y publicación. Dentro de estas etapas, la presentación del proyecto de ley es tan solo el inicio de este proceso, por lo que el proyecto aludido por los legitimados activos, esto es el proyecto de Código Orgánico de Participación Ciudadana y Control Social, presentado el 31 de marzo del 2017 por la Asambleísta Johana Cedeño, mediante oficio Nro. 121-CPCCS-AN-2017, se encontraba en etapa pre legislativa, ni siquiera se ha dado paso a la etapa constitutiva o legislativa, puesto que conforme se demostró, la Coordinadora General de la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional recomendó al Consejo de Administración Legislativa, no calificar el proyecto de Código Orgánico de Participación Ciudadana y Control Social, presentado el 31 de marzo del 2017 por la Asambleísta Johana Cedeño, mediante oficio Nro. 121-CPCCS-AN-2017. Es posteriormente que el 25 de Abril del 2017, el Consejo de Administración Legislativa califica el proyecto de Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, presentado por la Asambleísta Johanna Cedeño Zambrano, contenido en el oficio Nro. 123-CPCCS-AN-2016-O de 20 de abril del 2017, lo cual da inicio a la etapa constitutiva, esto es la fase propiamente parlamentaria. Es necesario indicar que la etapa legislativa empieza con el informe no vinculante del Consejo de Administración Legislativa (CAL), cuando califica el proyecto, posteriormente la Presidenta o Presidente de la

Comisión Especializada ordena se ponga inmediatamente en conocimiento de todas las y los integrantes de la misma, de la ciudadanía y de las organizaciones registradas para el efecto, se procede con los informes de las comisiones especializadas, primer y segundo debate, esto es el procedimiento legislativo prevé la posibilidad de que sean escuchados en la Comisión las personas que se creyeran afectadas, más aún que el segundo inciso del Art. 137 de la Constitución, establece que: "las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos". Este Tribunal debe indicar que como claramente lo entienden los legitimados activos, al referirse a la clasificación de la iniciativa legislativa, podrían activar el mecanismo de democracia directa de iniciativa popular normativa, podrían presentar un proyecto de ley alternativa, pues hay que recordar que en la etapa pre legislativa los ciudadanos tienen iniciativa absoluta, conjuntamente con los asambleístas y el presidente, de la República. Esta explicación que realiza el Tribunal de las etapas en el proceso de formación de una ley, es con la finalidad de hacer notar que no existe un control previo, sino que en el caso que la medida legislativa registre un vicio de carácter formal, la inobservancia de la consulta pre-legislativa ocasionaría una inconstitucionalidad que puede ser demandada ante la Corte Constitucional. Otras alegaciones de los legitimados activos.

- Es necesario indicar que tanto en el libelo de demanda, como en su intervención en la audiencia pública, los legitimados activos, refieren a fundamentos de hechos impertinentes con el objeto de esta acción constitucional, pues los demandantes no exponen hechos relacionados con la omisión impugnada sino con el Decreto Ejecutivo Nro. 16, Nro. 739, el Instructivo para la Aplicación de la Consulta Pre-legislativa, que son actos normativos, que si a criterio de los legitimados activos son inconstitucionales, debe ser impugnada su inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. - El Tribunal advierte que los legitimados activos están conscientes de que la vía de impugnación adecuada y eficaz en el caso in examine, es la acción de Inconstitucionalidad, pues los mismos la reconocen, cuando indican en su demanda Esto resulta sumamente importante dado que el procedimiento para la creación de las leyes se encuentra normado tanto en la Constitución de la República como en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y de incurrirse en cualquier acto que violente dichas normas el resultado podría ser que la ley creada posea carácter de ilegal e incluso inconstitucional o ilegítima. (subrayado fuera del texto) - En lo que se refiere a los derechos que a criterio de los accionantes han sido vulnerados, invoca la garantía normativa, contemplada en el Art. 84 de la Constitución, cuando su naturaleza jurídica no es la de un derecho, sino que es una garantía constitucional orientada a hacer efectiva la supremacía constitucional en la actividad normativa. De igual manera al invocar el derecho a la consulta pre-legislativa confunden los tipos de consulta pre-legislativa con la consulta previa, libre e informada-, debiendo recordar a los legitimados activos que la Corte Constitucional en la sentencia aludida, realiza esta diferencia indicando que: Lo primero que cabe advertir, a partir de las disposiciones señaladas, es el reconocimiento constitucional como derechos colectivos, de dos tipos de consultas: aquella prevista en el artículo 57, numeral 7 relacionada con los efectos concretos que podrían generar actividades administrativas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables respecto al medio ambiente y a sus derechos culturales; y la segunda, aquella prevista en el artículo 57, numeral 17, relacionada con la consulta que debe realizarse previa a la adopción de cualquier medida legislativa que puede afectar cualquier derecho colectivo de los sujetos colectivos. Además los legitimados activos solicitan practicar la consulta pre legislativa de manera similar que la consulta previa, libre e informada contemplada en el numeral 7 del Art. 57 de la Constitución, indicando a su criterio- que la Corte Constitucional así lo ha señalado, lo cual no tiene asidero, pues la Corporación, en la sentencia aludida ha indicado que: La consulta previa legislativa, en tanto derecho colectivo, no puede equipararse bajo ninguna circunstancia con la consulta previa, libre e informada contemplada en el artículo 57, numeral 7, ni con la consulta ambiental prevista en el artículo 398 de la Constitución. - Finalmente el Tribunal debe indicar que no se puede incluir en una pretensión de acción de protección la construcción de un proyecto de ley que bien puede prepararse y presentarse activando la iniciativa popular normativa, menos aún pretender la reforma de un Reglamento para ajustarlo a los parámetros constitucional e internacional, pues para eso debían impugnarlo por cuerda separada, no se puede reformar lo que no se impugna; y, pretender que este Tribunal realice una consulta a la Corte Constitucional del Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa, como en su última intervención solicita el legitimado activo, este Tribunal no la comparte, pues no existe la duda aducida por el legitimado activo, y en caso que el accionante así lo creyere, reiteramos cuenta con la acción de Inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. Causales de Improcedencia La Corte Constitucional indica que la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 86, establece lineamientos procesales generales y comunes a las garantías jurisdiccionales, configurándose de esta manera en un procedimiento que precautela la tutela judicial efectiva, con la finalidad de que el camino para la materialización de los derechos sea eficaz, sencillo y célere, que permita a los legitimados activos el empleo de herramientas adjetivas adecuadas para demostrar la vulneración de sus derechos, y de esa manera obtener la reparación integral necesaria para el restablecimiento de la condición de dignidad del afectado. Es por este motivo que la mencionada norma constitucional establece una

legitimación amplia, intermediación de las partes a través de la oralidad y simplificación del procedimiento, celeridad procesal y posibilidad de recurrir el fallo en la Corte Provincial mediante el recurso de apelación. En este contexto, la Norma Suprema, en su artículo 88, consagró la acción de protección como un mecanismo de garantía jurisdiccional que tiene por objeto la protección eficaz y directa de los derechos constitucionales y que se puede interponer ante las vulneraciones que se produzcan como efecto de actos u omisiones de las autoridades del poder público y de los particulares, en los casos previstos en la Carta Suprema. Los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen disposiciones que regulan los requisitos de admisión, las causales de improcedencia y de admisibilidad de la acción de protección, verificándose, en el caso de las causales de improcedencia, aspectos de fondo o materiales del caso planteado, y en cambio, en las últimas, a aspectos formales. En virtud de que el texto de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional podía dar lugar a interpretaciones confusas respecto a la distinción que debe hacerse entre requisitos de admisión y causales de improcedencia y de inadmisibilidad de una acción de protección, la Corte Constitucional, en ejercicio de su competencia, prevista en el artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República, a través de la sentencia Nro. 102-13-SEP-CC efectuó una interpretación conforme a los artículos 40 y 42 de este cuerpo normativo, concluyendo con efectos erga omnes. En el presente caso el Tribunal advierte que se encuentra inmerso en la siguiente causal de improcedencia: Tercera Causal del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional La Corte Constitucional en la sentencia Nro. 102-2013-SEP-CC ha interpretado la tercera causal del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional indicando que: "3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión que no conlleven la violación de derechos", tiene su razón de ser en virtud de existir las vías pertinentes para conocer y resolver la legalidad de los actos y la constitucionalidad de los actos normativos. Por otra parte, el control de legalidad se encuentra encargado a la justicia ordinaria en el marco de la protección integral que brinda la Constitución a las personas, al determinar precisamente la existencia de la estructura de la justicia ordinaria". La Corte Constitucional para el período de Transición, en sentencia Nro. 055-10-SEP-CC esclarece varios aspectos relacionados con los presupuestos de procedencia, ámbito material de protección y efectos de la acción de protección reconocida en los Arts. 88 de la Constitución de la República y 40 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, nos ilustra indicándonos que la acción de protección no se circunscribe, como sí sucedió en el pasado, con la extinta acción de amparo constitucional, a la suspensión provisional o definitiva del acto, en eso radica precisamente las modificaciones y avances que reviste la acción de protección en relación al extinto amparo constitucional, indicando que: "Con esa aclaración queda claro que la inaplicabilidad de un acto administrativo con efectos individuales y directos utilizando los términos esgrimidos por el accionante en su libelo de demanda de acción de protección, no es propia de esta garantía jurisdiccional de derechos constitucionales (...) Finalmente, cabe señalar que en cuanto al control de constitucionalidad, el efecto que trae consigo una declaratoria de inconstitucionalidad es la invalidez del acto, hecho que deviene en la expulsión del acto normativo con efecto general o acto administrativo con efecto general- de ordenamiento jurídico ecuatoriano, dicho efecto no es atinente a la acción de protección" (subrayado fuera del texto), enfatizando que: "Es claro, que cuando un acto administrativo con efectos generales, o un acto normativo con efectos generales, contravengan preceptos constitucionales y la pretensión sea la expulsión de dicho acto del ordenamiento jurídico o su ineficacia, la vía adecuada será el control abstracto de constitucionalidad, competencia exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional" (subrayado fuera del texto), y en cuanto a la desnaturalización de la acción de protección, en la referida sentencia, ha dicho que: "la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de una acción de protección, ha efectuado un análisis de constitucionalidad de la resolución Nro. ST-2009-0482 y a partir de los artículos 424 y 428 de la Constitución de la República, ha determinado expresamente que la resolución que ha dado origen a la presente acción de protección contraria claros preceptos constitucionales (...) queda claro que se ha desnaturalizado a la acción de protección, y a través de ella, han determinado que el acto objeto de la acción, acto administrativo con efectos individuales y directos, carece de eficacia jurídica. Es así, que más allá de haber lesionado gravemente los derechos de las partes al desnaturalizar la garantía interpuesta, se ha efectuado un control de constitucionalidad inexistente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, control difuso y directo de un acto administrativo con efecto directo e individual (...) es evidente también que no existe la posibilidad de que un juez efectúe en la sustanciación de una causa, un control constitucional respecto a actos administrativos con efectos particulares e individuales por no encontrar sustento constitucional" y conmina a que "en atención a ello, es deber de los jueces constitucionales aplicar adecuadamente dichos preceptos en la sustanciación de una causa, de lo contrario, tal como sucedió en el caso concreto, más allá de lesionar la seguridad jurídica de las partes, acarrearían una grave vulneración a los derechos al debido proceso y tutela judicial efectiva de las partes, todo ello en consideración a que su actuación devendría en arbitraria" (subrayado fuera del texto). En la especie, como lo analizamos en líneas anteriores, y a cuyo razonamiento nos remitimos,

el accionante equivoca la vía para lograr su pretensión, pues la consulta pre-legislativa es requisito sine qua non que condiciona la constitucionalidad de una medida legislativa conforme lo establecido por la Corte Constitucional- y en caso de adoptarse esa medida legislativa debería demandar la inconstitucionalidad, siendo la Corte Constitucional el único órgano autorizado para resolver sobre aquello, de conformidad con el Art. 75 de la LOGJCC, debiendo reiterar que en el caso in examine, el proyecto aludido por el legitimado activo, esto es el proyecto de Código Orgánico de Participación Ciudadana y Control Social, presentado el 31 de marzo del 2017 por la Asambleísta Johana Cedeño, mediante oficio Nro. 121-CPCCS-AN-2017, se encontraba en etapa pre legislativa, ni siquiera se ha dado paso a la etapa constitutiva o legislativa, puesto que conforme se demostró, la Coordinadora General de la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional recomendó al Consejo de Administración Legislativa, no calificar el proyecto de Código Orgánico de Participación Ciudadana y Control Social, presentado el 31 de marzo del 2017 por la Asambleísta Johana Cedeño, mediante oficio Nro. 121-CPCCS-AN-2017. Es posteriormente que el 25 de Abril del 2017, el Consejo de Administración Legislativa califica el proyecto de Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, presentado por la Asambleísta Johanna Cedeño Zambrano, contenido en el oficio Nro. 123-CPCCS-AN-2016-O de 20 de abril del 2017, lo cual da inicio a la etapa constitutiva o propiamente parlamentaria, esto es no existe un control previo, sino que en el caso que la medida legislativa registre un vicio de carácter formal, la inobservancia de la consulta pre-legislativa ocasionaría una inconstitucionalidad que puede ser demandada ante la Corte Constitucional. Por estas consideraciones la acción de protección planteada NO procede por el numeral 3 del Art. 42 de la referida ley. VI RESOLUCIÓN Por lo expuesto, este Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, niega la acción de protección propuesta por el accionante señor JORGE HERRERA MOROCHO y por la accionante BEATRIZ VILLARREAL TOBAR, por improcedente al encontrarse inmersa la presente acción de protección, en la causal de improcedencia contemplada en el numeral 3 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- Se deja a salvo las acciones y derechos que las partes consideren pertinentes a su ejercicio y hacerlos valer en las vías que correspondan. Ejecutoriada que sea la presente sentencia, remítase copia certificada a la Corte Constitucional, conforme dispone el Art. 86 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador.- NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.

f: MAROTO SANCHEZ MILTON IVAN, JUEZ; VELASCO VELASCO SILVANA LORENA, JUEZA;
LOGROÑO HOYOS ZASKYA PAOLA, JUEZA

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

ALTAMIRANO GUILLÉN NORMA JEANETH
SECRETARIA

La información contenida en este mensaje es confidencial y reservada, prevista solamente para el uso de la persona o la entidad a quienes se dirige y no puede ser usada, reproducida o divulgada por otras personas.

Si usted no es el destinatario de este mail, le rogamos se sirva eliminarlo.
***** UTILIDAD SOLO PARA INFORMACIÓN *****