

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 10 abril de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Alí Lozada Prado y la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 20 de marzo de 2025, **avoca** conocimiento de la causa **89-24-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes procesales

1. El 9 de diciembre de 2024, la Presidencia de la República del Ecuador (“**entidad accionante**”) presentó una demanda de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo en contra de los artículos 5 numerales 2 y 27, 15 cuarto inciso, 25 numeral 5, 80 penúltimo inciso y 81 de la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (“**disposición impugnada 1 o LOGIRD**”) publicada en el Registro Oficial 488, de 30 de enero de 2024 y la Fe de Erratas de la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (“**disposición impugnada 2**”) publicada en el Registro Oficial 515, de 11 de marzo de 2024.

2. Oportunidad

2. Conforme con lo dispuesto en el artículo 78 numerales 1 y 2 de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo puede ser presentada en cualquier momento, mientras que la demanda de inconstitucionalidad por razones de forma solo puede proponerse dentro del primer año de vigencia de las normas impugnadas.
3. De la revisión de la demanda se desprende que la entidad accionante demandó la inconstitucionalidad por razones de forma y fondo de los artículos 5 numerales 2 y 27, 15 cuarto inciso, 25 numeral 5, 80 penúltimo inciso y 81 de LOGIRD. De conformidad con el artículo 78 numerales 1 y 2 de la LOGJCC, la presente acción ha sido presentada dentro del tiempo correspondiente, por lo que la misma es oportuna.

3. Disposiciones impugnadas

4. Las disposiciones impugnadas señalan lo siguiente:

Artículo 5 numerales 2 y 27 de la LOGIRD:

Artículo 5.- Definiciones. - Para efectos de la presente Ley se aplicarán las siguientes definiciones:

2. Amenaza: Es el evento, fenómeno, actividad humana o condición latente que puede causar la muerte, lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica, incremento de la vulnerabilidad, degradación ambiental, y pérdidas e impactos de diverso tipo.

27. Medidas no estructurales: Son las que no llevan construcciones materiales y se sirven de conocimientos, prácticas o disposiciones para reducir los riesgos de desastres y sus efectos, en particular mediante políticas y leyes, la concienciación pública, **la capacidad** y la educación. [énfasis añadido]

Texto Fe de Erratas

Artículo 5.- Definiciones. - Para efectos de la presente Ley se aplicarán las siguientes definiciones:

2. Amenaza: Es el evento, fenómeno, actividad humana o condición latente que puede causar la muerte, lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica, incremento de la vulnerabilidad, degradación ambiental, y pérdidas e impactos de diverso tipo.

Las amenazas pueden ser individuales, combinadas o secuenciales en su origen y efectos. Se caracterizan por su localización, magnitud o intensidad, frecuencia y probabilidad. Pueden tener diferente origen y derivar en nuevas amenazas o peligros. [énfasis añadido]

27. Medidas no estructurales: Son las que no llevan construcciones materiales y se sirven de conocimientos, prácticas o disposiciones para reducir los riesgos de desastres y sus efectos, en particular mediante políticas y leyes, la concienciación pública, **la capacitación** y la educación (...)” [énfasis añadido]

Artículo 15, inciso cuarto de la LOGIRD:

Artículo 15.- Preparativos para la recuperación post desastres. - (...)

El ente rector de la gestión integral del riesgo de desastres en coordinación con el ente rector de la planificación nacional definirá y expedirá los lineamientos de un instrumento armonizado para la evaluación de los efectos e impactos que permitan identificar las necesidades para la recuperación post desastres; y, desarrollará un sistema armonizado de información, y en los portales que administre la entidad rectora de gestión de riesgo y otras entidades del sector público, así como en los sistemas de información local de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y de regímenes especiales, según corresponda.”

Texto Fe de Erratas

Art. 15.- Preparativos para la recuperación post desastres. – (...)

El ente rector de la gestión integral del riesgo de desastres en coordinación con el ente rector de la planificación nacional definirá y expedirá los lineamientos de un instrumento armonizado para la evaluación de los efectos e impactos que permitan identificar las necesidades para la recuperación post desastres; y, desarrollará un sistema armonizado de información. **Se actualizará la información en el Sistema Nacional de Información**, y en los portales que administre la entidad rectora de gestión del riesgo y otras entidades del sector público, así como en los sistemas de información local de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y de regímenes especiales, según corresponda.” [énfasis añadido]

Artículo 25, numeral 5 de la LOGIRD:

Artículo 25.- Integración del Comité Nacional de Reducción de Riesgos. - El Comité estará conformado por la máxima autoridad de las siguientes entidades o sus delegados permanentes, quienes intervendrán con voz y voto: (...)

5. Ente coordinador de la seguridad pública, protección interna y orden público [énfasis añadido].

Texto Fe de Erratas

Artículo 25.- Integración del Comité Nacional de Reducción de Riesgos. - El Comité estará conformado por la máxima autoridad de las siguientes entidades o sus delegados permanentes, quienes intervendrán con voz y voto: (...)

5. Ente rector de la seguridad pública, protección interna y orden público.” (énfasis añadido)

Artículo 80 penúltimo inciso de la LOGIRD:

Artículo 80.- Sanción. - Las infracciones determinadas en esta ley serán sancionadas de la siguiente manera: (...)

En caso de servidores públicos o dignatarios de elección popular las infracciones graves se sancionarán, además, con la destitución del cargo. En este caso la potestad sancionadora corresponderá a los respectivos órganos de control y fiscalización.

Texto Fe de Erratas

Elimínese en el texto del artículo 80 el penúltimo inciso de acuerdo con la votación de fecha 2023-12-07 en la sesión Nro. 874 del Pleno de la Asamblea Nacional y que por error en la publicación fue añadido”.

Artículo 81 de la LOGIRD:

Artículo 81.- Incumplimiento de las competencias y funciones de las entidades públicas.- Las máximas autoridades del ente rector de la gestión integral del riesgo de desastres, de los gobiernos autónomos descentralizados, de los regímenes especiales, de las empresas públicas y demás entidades del sector público serán responsables en el ámbito administrativo y político, según corresponda, por el incumplimiento de las competencias y funciones establecidas en la presente ley, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que correspondan, así como a las sanciones a las que hubiere lugar conforme las leyes aplicables.

Los miembros de los cuerpos colegiados de los gobiernos autónomos descentralizados serán solidariamente responsables con su máxima autoridad por el incumplimiento culposo en las decisiones en las que participen y el cometimiento de las infracciones establecidas en esta Ley.

Texto Fe de Erratas

Elimínese el texto del artículo 81 de acuerdo con la votación de fecha 2023-12-07 en la sesión Nro. 874 el Pleno de la Asamblea Nacional y que por error en la publicación fue añadido.

4. Pretensión y fundamentos

5. La entidad accionante pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas por la forma, por contravenir el procedimiento legislativo y la atribución del Presidente de la República de participar con iniciativa legislativa y sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial (artículos 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, y 147 numerales 11 y 12). Y, por el fondo, por infringir el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica establecidos en los artículos 226 y 82 de la Constitución, respectivamente. Además, solicita la priorización de la causa y que se convoque a audiencia.
6. La entidad accionante fundamenta su pretensión en los siguientes cargos:

6.1. Inconstitucionalidad por razones de forma:

- 6.1.1. Expone que, ni la Constitución ni la LOFL contemplan la figura de la “fe de erratas” como parte del procedimiento legislativo. Este mecanismo ajeno al procedimiento legislativo, solo se permite para realizar correcciones de errores formales o tipográficos, siempre que no altere el contenido sustantivo de la norma aprobada. Por lo tanto, cualquier modificación en una ley debe seguir el trámite legislativo.
- 6.1.2. Se vulneró el derecho a la seguridad jurídica toda vez que se publicó un texto distinto al que fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional, lo que sería contrario a los principios de transparencia y legalidad en el proceso de creación de leyes. Esto afectaría la legitimidad de la norma y generaría confusión en su aplicación al publicar una ley con un contenido diferente al que fue aprobado.
- 6.1.3. Se vulneró el procedimiento legislativo y se socavó el rol del Ejecutivo como colegislador dado que, la Asamblea, al allanarse totalmente a la objeción parcial del Ejecutivo, aceptó y aprobó el texto sin modificaciones. Por lo tanto, el texto publicado debía reflejar exactamente la propuesta presentada por el Presidente de la República mediante sus objeciones parciales, las cuales fueron acogidas y aprobadas por el Pleno de la Asamblea Nacional. Sin embargo, al no hacerlo, se incurrió en una omisión que transgredió estos principios.
- 6.1.4. Se afectó la legalidad y legitimidad del procedimiento legislativo al utilizar una 'Fe de Erratas' para corregir no solo errores formales, tipográficos o de transcripción, sino también modificaciones de fondo. Estos errores, cometidos durante el proceso de creación de la ley, comprometen su validez, ya que una fe

de erratas debe limitarse a corregir imprecisiones menores de redacción, ortografía o gramática, sin alterar el sentido ni el contenido esencial de la norma aprobada. Su uso indebido tiene graves implicaciones jurídicas, pues introdujo cambios que van más allá de lo meramente formal, modificando el contenido o el alcance de la ley y vulnerando el procedimiento legislativo.

- 6.1.5.** Añade que nuestro ordenamiento jurídico positivo no ha reconocido la posibilidad de que los errores de fondo -como en la causa que nos ocupa- sean subsanados mediante una “fe de erratas”. Además, se debe considerar la connotación eminentemente administrativa de esta figura, ajena totalmente al procedimiento legislativo establecido en la Constitución.
- 6.1.6.** Se vulneró el trámite legislativo al realizar modificaciones sustanciales fuera del procedimiento formal establecido para la aprobación de la ley. Esta omisión no solo constituye una infracción a las reglas del proceso, sino que también conlleva efectos jurídicos propios de la declaratoria de inconstitucionalidad. Además, restringe injustificadamente el procedimiento legislativo y afecta las competencias privativas de sus actores, incluido el presidente de la República.
- 6.1.7.** Se vulneró el trámite legislativo al introducir cambios sin claridad, afectado la confianza en el proceso y generando vicios procedimentales que derivan en inseguridad jurídica. La transgresión en la promulgación de las disposiciones impugnadas no solo pone en duda la validez formal de la norma, sino que también compromete principios fundamentales como la seguridad jurídica, la legalidad y el equilibrio de poderes. Al desconocer las atribuciones establecidas por la Constitución y la ley en la creación de normas, se socava el respeto por el marco constitucional y se genera una presunción de inconstitucionalidad que exige una revisión exhaustiva por parte del órgano de control constitucional.
- 6.1.8.** Además, el uso indebido de una fe de erratas para modificar el contenido de la ley más allá de aspectos meramente formales constituye un vicio de inconstitucionalidad. Este mecanismo, destinado exclusivamente a corregir errores materiales como los tipográficos o numéricos, no puede ser utilizado para introducir cambios sustantivos en la norma, pues ello genera incertidumbre jurídica y afecta su legitimidad.
- 6.1.9.** Los cambios introducidos por la fe de erratas revelan que la Asamblea Nacional, al unificar el texto aprobado con el de la objeción parcial del Presidente, omitió disposiciones objetadas por este, como el numeral 5 del artículo 25 de la ley. En lugar de reflejar el cambio objetado por el Presidente (de “Ente coordinador de la seguridad pública y del Estado” a “Ente rector de seguridad ciudadana, protección interna y orden público”), el texto final publicado en el Registro Oficial mantuvo la versión original, alterada luego en la fe de erratas. Esta omisión incumple el comunicado oficial de allanamiento total a la objeción parcial del Ejecutivo.

- 6.1.10.** Lo mismo ocurrió con el cuarto párrafo del artículo 15, donde la fe de erratas emitida por la Asamblea incorpora la frase sugerida por el Presidente: “Se actualizará la información en el Sistema Nacional de Información”. Sin embargo, las disposiciones impugnadas fueron publicadas sin hacer referencia a esta frase, corrigiendo el error la fe de erratas. Esta acción, al publicar un texto diferente al aprobado por el Pleno de la Asamblea y la objeción del Ejecutivo, vulnera el trámite constitucional legislativamente establecido y altera el procedimiento legislativo de manera infra constitucional.
- 6.1.11.** Respecto del numeral 2 del artículo 5, la transgresión al proceso legislativo es evidente, comprometiendo la validez de la ley. La fe de erratas emitidas por la Asamblea incluyó un segundo inciso que había sido aprobado en el segundo debate, pero que no fue publicada en el Registro Oficial ni vetado por el Presidente de la República.
- 6.1.12.** De igual manera, otra de las omisiones ocurridas en el proceso legislativo se produjo cuando a través de la fe de erratas se eliminó el penúltimo inciso del artículo 80 y el artículo 81, justificando el “error” en la publicación. Sin embargo, este error se refiere a la omisión entre el texto aprobado por el Pleno y su publicación, ya que el Ejecutivo recibió un texto que incluía el inciso del artículo 80 y el artículo 81, los cuales fueron eliminados posteriormente, lo que indica que no se envió el texto correcto al Ejecutivo.
- 6.1.13.** Expone que, en la sesión 874 del 7 de diciembre de 2023, por moción de la asambleísta Inés Alarcón (aprobada por 115 votos), se decidió que la aprobación en segundo debate del proyecto de las disposiciones impugnadas se realizaría en dos votaciones: una para aprobar el penúltimo inciso del artículo 80 y el artículo 81, y otra para aprobar el resto del proyecto. En la votación, 88 votos rechazaron el penúltimo inciso del artículo 80 y el artículo 81, mientras que 106 votos aprobaron el resto de los artículos, excepto esos. Esto refuerza la transgresión al procedimiento legislativo, ya que el texto enviado al Ejecutivo no correspondía al aprobado por el Pleno de la Asamblea. Mediante el oficio AN-KKHF-2023-0023-O, la Asamblea notificó a la Presidencia el proyecto aprobado el 7 de diciembre, pero adjuntó un texto diferente al aprobado, en el que incluye el inciso y el artículo previamente rechazados, para su sanción u objeción presidencial.
- 6.1.14.** Menciona que, en cuanto a las facultades de la Asamblea Nacional para corregir el texto de una ley objetada parcialmente por el Presidente, el segundo inciso del artículo 64 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece que: “Tampoco podrá incluir materias no contempladas en el proyecto, igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas; sin embargo, la Asamblea Nacional podrá incluir correcciones de forma referidas a la numeración de artículos, números, letras y errores ortográficos”. Esta es la

única potestad de la Asamblea para corregir el texto de una ley objetada parcialmente por el Presidente de la República.

- 6.1.15.** Finalmente, las acciones descritas constituyen una grave omisión y violación al trámite legislativo establecido en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Al omitir formalidades esenciales en el proceso de formación de la ley, se vulnera el principio de seguridad jurídica, lo que conduce a la falta de legitimidad en su aplicación.

6.2. Inconstitucionalidad por razones de fondo:

- 6.2.1.** Se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por la omisión del debido trámite legislativo en la presente ley. La falta de cumplimiento con el proceso establecido genera incertidumbre sobre la aplicabilidad de la norma, ya que su contenido final, con la inclusión de artículos no aprobados o la modificación de su contenido, crea confusión tanto para los ciudadanos como para las instituciones encargadas de su aplicación. Además, la ley aprobada con vicios de procedimiento podría ser declarada inconstitucional, afectar la certeza jurídica, los derechos de las personas y generar efectos retroactivos. La inobservancia por parte de la Asamblea Nacional de las formalidades del trámite legislativo infringe preceptos constitucionales y, en consecuencia, afecta la seguridad jurídica, ya que el ordenamiento jurídico debe ser respetado para evitar arbitrariedad y abuso de poder. Así, nos enfrentamos a la promulgación de una ley distinta a la debatida y vetada por el Ejecutivo, con una fe de erratas ilegal que no fue tratada adecuadamente por el Pleno de la Asamblea Nacional. Al respecto, cita un extracto de la sentencia 69-19-IN/23.
- 6.2.2.** Se vulneró el principio de legalidad debido a que la Función Legislativa actuó fuera de sus competencias al modificar el texto de una ley sin seguir el procedimiento legislativo adecuado, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece que las instituciones del Estado y sus servidores públicos deben ejercer solo las competencias que les otorgan la Constitución y la ley. En este caso, la Asamblea Nacional publicó un texto de ley que no coincidía con el aprobado por el Pleno, incluyendo el veto presidencial en el proceso, lo que excedió sus atribuciones. Además, intentó corregir este error mediante una fe de erratas, un mecanismo no previsto en la Constitución ni en la Ley Orgánica de la Función Legislativa para corregir errores de contenido. Además, el allanamiento total a la objeción del Ejecutivo no fue considerado al momento de la publicación de la ley, lo que agravó la vulneración del procedimiento legislativo. Esta extralimitación comprometió la legitimidad del proceso y afectó principios fundamentales como la legalidad y los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica.

5. Admisibilidad

7. Este Tribunal observa que, en su conjunto, los argumentos reseñados en el párrafo anterior son claros, determinados, específicos y pertinentes en relación con las normas y principios constitucionales que se consideran infringidos. En consecuencia, la demanda cumple con lo prescrito en los artículos 77, 78 y 79 de la LOGJCC, sin que se advierta causal de rechazo conforme lo señala el artículo 84 ibídem.

6. Decisión

8. Con base en los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la causa **89-24-IN**.
9. Córrese traslado con la demanda de acción pública de inconstitucionalidad y con el presente auto a la Asamblea Nacional del Ecuador y a la Procuraduría General del Estado, a efecto que, en el término de quince días, contados desde la notificación del presente auto, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas – incluyendo un pronunciamiento sobre la vigencia de las mismas–.
10. Requierase a la Asamblea Nacional del Ecuador para que, en el término de quince días, contados desde la notificación del presente auto, remita a la Corte Constitucional el expediente con los informes y demás documentos que originaron las disposiciones objeto de la acción de inconstitucionalidad.
11. Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el registro oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional. Se recuerda a las partes que los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional o en las instalaciones de la Corte Constitucional.
12. En consecuencia, se dispone notificar este auto y continuar el trámite para su sustanciación.

Documento firmado electrónicamente
Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 10 de abril de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

