



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**FUNCIÓN JUDICIAL**  
**www.funcionjudicial.gob.ec**

Juicio No: 09284202200139

Casillero Judicial No: 0  
Casillero Judicial Electrónico No: 0955048434  
antoniopazmino@electrocable.com, carolinagarcia96@gmail.com

Fecha: miércoles 09 de febrero del 2022

A: CLUB SPORT EMELEC

Dr/Ab.: CAROLINA PILAR GARCÍA YAGUAL

**UNIDAD JUDICIAL SUR PENAL CON SEDE EN EL CANTÓN GUAYAQUIL,  
PROVINCIA DEL GUAYAS**

En el Juicio Especial No. 09284202200139 , hay lo siguiente:

**VISTOS:** Vista la razón actuarial que antecede, y en mi calidad de Juez titular de la UNIDAD JUDICIAL PENAL VALDIVIA SUR, de la ciudad de Guayaquil, mediante Acción de Personal No. 7114-UPTH-MVL-2015, de fecha 05 de Junio del 2015 emitida por el Consejo de la Judicatura; además de conformidad, con los artículos 170, 176 y 228 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), en concordancia con los artículos 73, 74 y 75 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ).- Avoco conocimiento de la presente acción Constitucional de Medidas Cautelares Autónomas, presentada por Antonio Pazmiño Ycaza, Apoderado Especial y Procurador Judicial del Presidente del CLUB SPORT EMELEC, que sigue en contra del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y Comité de Operaciones Especiales, en la persona del señor Juan Zapata Silva, en su calidad de Presidente del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia.- Abogado Patricio Javier Vidal Campaña, en mi calidad de Juez Constitucional conforme a lo dispuesto en el Art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). **EN LO PRINCIPAL: UNO.- COMPARECE: ANTONIO PAZMIÑO YCAZA**, Apoderado Especial y Procurador Judicial del presidente del CLUB SPORT EMELEC, conforme se depende de la escritura pública otorgada ante la Notaria Cuadragésima Quinta del cantón Guayaquil, señora Dra. Isabel Nuques Martínez, el 24 de septiembre del 2021, a usted, digo: **1.1.-.- LA IDENTIDAD DEL ACTOR:** El actor en la presente solicitud de medidas cautelares es el CLUB SPORT EMELEC, debidamente representado por su Apoderado Especial y Procurador Judicial señor Antonio Pazmiño Ycaza, a quien llamaremos en adelante, simplemente EMELEC y/o EL CLUB. **1.2.- DEMANDADO:** El Club Sport Emelec presenta la acción constitucional de medidas cautelares, en contra del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y Comité de Operaciones Especiales. Esta demanda deberá ser citada en la persona del señor Juan Zapata

Silva, al ser el quien ostenta la calidad de Presidente del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y Comité de Operaciones Especiales.- **DOS.- COMPETENCIA:** La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), en su artículo 7 expresa: “Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces competentes, la demanda se sorteará entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato. En caso de que se presente la demanda oralmente, se realizará el sorteo sólo con la identificación personal. En las acciones de hábeas data y acceso a la información pública, se estará a lo dispuesto en esta ley. La jueza o juez que deba conocer las acciones previstas en este título no podrá inhibirse, sin perjuicio de la excusa a que hubiere lugar. La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia. La jueza o juez de turno será competente cuando se presente una acción en días feriados o fuera del horario de atención de los otros juzgados.” (Sic.).- **TRES.-** “(...) **III.- ANTECEDENTES.- 1.-** “...El 9 de febrero del 2022 se llevara la Explosión Azul, evento que se realiza habitualmente todos los años, en donde se presenta el equipo que participara en el torneo ecuatoriano de futbol profesional. **2.-** Hoy, el Comité de Operaciones Nacional ha resuelto que la Explosión Azul se juegue sin público. Con y, especialmente, sin estado de excepción, es una violación de orden constitucional a los Derechos de la Institución y sus socios. Especialmente, cuando se ha permitido público en un partido de la selección, en la Noche Amarilla y otros. **3.-** Señor Juez, ni la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias ni el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, ambas instituciones con naturaleza jurídica de difícil determinación, tienen capacidad para decidir que se pueda realizar un evento deportivo, con o sin público. **4.-** Las atribuciones de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias constan en un documento llamado “Manual de Comité de Operaciones de Emergencias” y, en el mismo, no se otorga ninguna competencia para recomendar, sancionar o solicitar a terceras autoridades, que se revoquen permisos; y, respecto del Comité de Operaciones de Emergencias, menos todavía, consta norma constitucional o legal alguna que disponga, su nacimiento o atribuciones. La referencia a los COES (aislada y tangencial) en el art. 24 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública del Estado, no determinan naturaleza jurídica, menos atribuciones, insisto. Además, es un reglamento, no una ley. **IV.- VIOLACIONES CONSTITUCIONALES:** Con los antecedentes señalados, por lo menos, se han violado estos derechos constitucionales. **1.- PRIMERA VIOLACION CONSTITUCIONAL:** Tutela Judicial efectiva y debido proceso: Nunca se llamó al Club Sport Emelec a presentar descargos. Los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República son muy claros. Cuando se quiere imponer una sanción o limitación a alguien, debe antes llamárselo para presentar un descargo. De lo contrario, no estaríamos viviendo en el estado de derechos y justicia que consagra nuestra Carta Fundamental ¿Cómo resuelve al COE, sin llamar al Club Sport Emelec?.b Sobre esto se ha pronunciado ya algunas veces nuestra Corte Constitucional, indicando: “El derecho a la defensa, alegado por la accionante como vulnerado en el presente caso, forma parte del complejo más amplio, denominado “debido proceso” Este es un derecho constitucional consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la

República, dentro de lo cual se incluye un conjunto de garantías básicas tendientes a tutelar un proceso justo, libre de arbitrariedades, en todas las instancias judiciales. Así, el derecho a la defensa constituye a su vez una garantía del debido proceso que permite a las personas acceder a los medios necesarios para hacer respetar sus derechos en el desarrollo de un proceso legal ya sea contradiciendo los argumentos de hecho y de derecho alegados por la parte contraria o cualquier otro medio para desarrollar su defensa de forma consistente con las garantías establecidas en la Norma Suprema. En este sentido, es obligación de todos los operadores de justicia aplicar las garantías básicas del debido proceso y específicamente, tutelar su cumplimiento en las diferentes actuaciones judiciales, ya que su desconocimiento acarrearía la vulneración de derechos constitucionales". "De esta forma se establece constitucionalmente el derecho a la defensa de toda persona, y en tal sentido, todo tipo de actos que con lleven la privación o limitación del referido derecho producirá, en última instancia, indefensión. En otras palabras, esta garantía esencial es una manifestación del debido proceso (...) En suma, el pleno ejercicio del derecho a la defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo. Así, el derecho de hallarse en el proceso impone al juez el deber de: notificar al acusado y al abogado defensor, con la suficiente antelación, y no excluirlo indebidamente el proceso, puesto que de otro modo no se garantiza el derecho de las personas a exponer sus posiciones, a ser oídas por los tribunales, o a presentar sus argumentos o pruebas de defensa".

**2.- SEGUNDA VIOLACION CONSTITUCIONAL:** Derecho a la recreación: el artículo 24 de la Constitución de la Republica otorga a los habitantes del Ecuador, el derecho a la recreación. Que mejor forma de recreación, que el futbol, deporte multitudes, especialmente, luego de que no se pudo gozar del mismo durante casi dos años. Cerrar un estadio, afecta dicho derecho. Igualmente, sobre esto se ha pronunciado la Corte Constitucional, indicando: "La Corte Constitucional debe indicar que el derecho a la práctica del deporte es un derecho esencial del ser humano que se articula en diferentes niveles con otros derechos como la salud, la educación, el trabajo, ente otros, es de la práctica del deporte es un derecho interdependiente que permite el desarrollo integral de las personas en sus ámbitos físico, psíquico y espiritual. Por su importancia fundamental, el derecho a la práctica del deporte se encuentra formalmente consagrado como un derecho del buen vivir el en artículo 24 de la Constitución de la Republica en los siguientes termino: "Las personas tiene derecho a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre". El articulo enunciado, no solo reconoce y promueve el derecho de todas las personas a la recreación, al esparcimiento y a la práctica del deporte, sino que también le impone un deber al Estado de promover, fomentar y conservar estas actividades, puesto que al tratarse de un derecho del buen vivir que se ubica dentro de la esfera de los derechos sociales, económicos y culturales, demanda el Estado medidas de carácter positivo orientadas a garantizar su disfrute pleno".

**TERCERO VIOLACION CONSTITUCIONAL:** 3.- Principio de reserva legal. Nadie puede ser sancionado por algo que no se encuentra tipificado en la ley. De conformidad con lo establecido en los artículos 76.3 y 132 de la Constitución de la República, solamente lo que se encuentre debidamente tipificado, puede ser objeto de sanción. En el caso que nos ocupa, no existe norma legal alguna que permita sancionarse a un estadio, en la forma en lo que ha hecho el COE. Sobre esto, la corte Constitucional ha indicado: Es

fundamental anotar, entonces, que el principio constitucional de reserva de ley legal establece que determinadas materias deben ser reguladas exclusivamente por normas expedidas por el órgano legislativo, constituyéndose en una importante garantía del orden democrático que asegura a la ciudadanía representada por el parlamento, la facultada de definir y regular las materias de especial importancia a través de deberes plurales y transparentes dotados de legitimidad. **4.-CUARTA VIOLACION INSTITUCIONAL.** Atribución de competencias: este punto va de la mano con el anterior. En derecho público solo se puede hacer lo expresamente permitido. Artículo 226 de la constitución de la república. No existe una sola norma que permita al comité de operaciones de emergencia nacional, resolver lo que resolvió. La corte constitucional ha indicado: La reserva de ley es en rigor un principio de producción normativa, que opera como criterio de atribución de competencias; es así que la reserva de ley constituye el eje de las relaciones entre el legislador y el ejecutivo en lo referente a la producción de las normas. Lo que persigue... es precisamente, excluir, para ciertas materias, la posibilidad de motivación SIC por vía distinta a la legislativa. Pero, más allá todavía ya la Corte Constitucional en tres dictámenes indico que el comité de operaciones de emergencia nacional no puede suspender derechos para muestra lo siguiente: ... En decreto ejecutivo analizando se otorgan ciertas atribuciones a los referidos comités para complementar las disposiciones emitidas por el presidente de la república en la declaratoria de estado de excepción, es necesario precisar que toda disposición emitida por tales comités para complementar lo dispuesto por el Presidente de la república será constitucional y necesaria si... iii con fundamento en los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. ...En este contexto, es necesario recordar a las autoridades que conforman dichos comités, así como a toda persona que esté en ejercicio de potestades públicas, su deber irrestricto de sujetarse a las competencias y atribuciones que expresamente le confiera la constitución y la ley (no hay nada en la constitución y en la ley, Conforme el Artículo 226 de La Constitución de la república... ...150. Es necesario recordar a las autoridades del COE N, así como a todo servidor o servidor público: Su responsabilidad por cualquier abuso que hubiese cometido en el ejercicio de sus facultades, durante la vigencia del estado de excepción, conforme al artículo 166 de la Constitución; Su deber de sujetarse a las competencias y atribuciones que expresamente le confieren. La suspensión y limitación de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo... ``...68. En consecuencia, dentro de un estado de excepción, el COE nacional está impedido de dictar disposiciones que suspendan o limiten derechos... `` Como podrá apreciar, señor juez, ya la corte constitucional puso un pare al comité de operaciones de emergencia nacional. **5.- QUINTA VIOLACION CONSTITUCIONAL: Motivación:** toda resolución del poder público debe ser motivada. Así lo establece el literal 1) del numeral 7 del artículo 76. De la lectura de la resolución del comité de Operaciones de Emergencia Nacional, no se aprecia motivación alguna. Lo más grave, no se enuncia una sola norma jurídica en virtud de la cual se haya dictado la misma. Esto, realmente, es algo jamás visto. Que se quiera imponer una sanción a alguien, sin que se indique norma alguna en virtud de la cual se resuelve lo que se resuelve. **6.- SEXTA VIOLACION CONSTITUCIONAL: Igualdad:** El numeral 2 del artículo 11 de la constitución de la república establece que todas las personas son iguales. La resolución del comité de

operaciones de Emergencias Nacional ha sido discriminatoria con el Club Sport Emelec, porque en otros estadios y en otros partidos, no se ha medido con la misma vara. A Nosotros no nos quiere pedir cosa que no han sido solicitadas a los otros clubes. En su momento se autorizó a la federación ecuatoriana de fútbol que la selección pueda jugar su partido válido por la eliminatorias en la ciudad de Quito; así como, no se opuso al partido de Barcelona Sporting Club en la noche Amarilla. Esto es una clara violación al derecho de la igualdad. La Corte Constitucional sobre esto ha indicado: “El principio de igualdad se proyecta también en el momento de aplicación de la ley; sin embargo, esta aplicación debe direccionarse hacia las personas que son sus destinatarios y que se encuentran en una situación paritaria. De esta forma, se debe tomar como principal elemento el hecho de que las personas que creyeron afectados sus derechos se encuentren en categorías paritarias”... un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentran en circunstancias idénticas, pero diferente entre otras situaciones. ; es decir, dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho factico y / o por actores sociales determinados. (...)”. (Sic).- **CUATRO.- PRESUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR:** La Corte Constitucional ecuatoriana en la **Sentencia Nº 034-13-SCN-CC**, refiere de las Medidas Cautelares lo siguiente: “[...] La Corte ha advertido que la activación de las medidas cautelares, en tanto garantías jurisdiccionales de los derechos reconocidos en la Constitución, ha sido objeto de confusiones por parte de los operadores de justicia que las conocen, en aplicación de su atribución para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante, prevista en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, emite las siguientes reglas a ser observadas, bajo prevenciones de sanción en los casos en los que se conozcan solicitudes de medidas cautelares: **a) Las medidas cautelares tienen el carácter de provisionales.** Por tanto, el efecto de la resolución que las conceda subsistirá en tanto persistan las circunstancias que las justifique o concluya la acción constitucional destinada a la protección de derechos reconocidos en la Constitución, de haber sido presentada en conjunto con ella.; **b) La concesión de medidas cautelares procede en caso de amenazas o violaciones a derechos reconocidos en la Constitución,** con diferencia de objeto entre uno y otro supuesto: **i. En caso de amenazas,** el objeto de las medidas será prevenir la ocurrencia de hechos que se consideren atentatorios a derechos reconocidos en la Constitución. La amenaza se da cuando un bien jurídico no se encuentra afectado o lesionado, sino, en camino de sufrir un daño grave y la persona está sujeta a la inmediata probabilidad de que la vulneración se verifique. En este caso, por no verificarse todavía una vulneración del derecho constitucional, procederá la presentación de las medidas cautelares como garantías jurisdiccionales de manera autónoma.; **ii. En caso de violaciones a derechos reconocidos en la Constitución,** el objeto será cesar dicha situación. Se consideran como tales, aquellas situaciones en las que el ejercicio pleno de un derecho reconocido en la Constitución y en Tratados Internacionales de Derechos Humanos es impracticable, o cuando el bien jurídico es lesionado, es decir, cuando la persona ya ha sido víctima de una intervención ilícita. En dicho caso, las medidas cautelares deberán ser necesariamente solicitadas en conjunto con una garantía jurisdiccional de conocimiento, se deberá condicionar la concesión de la medida cautelar a la

constatación de un daño grave que pueda provocar efectos irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación; **c) Para la concesión de las medidas cautelares, autónomas o en conjunto**, la jueza o juez constitucional requerirá la verificación previa de los presupuestos previstos en el artículo 27, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Dicha verificación deberá ser razonable y justificada, la que se expondrá en la resolución que las concede; **d) La concesión de las medidas cautelares** por parte de las juezas y jueces constitucionales debe siempre obedecer al principio de proporcionalidad, reconocido en el artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo cual deberá formar parte de la motivación de la resolución por medio de la cual estas se otorguen; **e) Adicionalmente a la inexistencia de medidas cautelares en vías administrativas u ordinarias**, y a la prohibición de presentarlas contra la ejecución de órdenes judiciales, los presupuestos para la concesión de las medidas cautelares autónomas y en conjunto, en tanto garantías jurisdiccionales de los derechos reconocidos en la Constitución, la resolución de concesión deberá ser razonable y justificada en los siguientes términos; **i. Peligro en la demora**, determinado en cada caso en razón de las circunstancias que justifiquen una acción urgente por la inminencia de un daño grave a uno o más derechos reconocidos en la Constitución; sea dicha gravedad causada por la imposibilidad de revertirlo, o porque su intensidad o frecuencia, justifiquen una actuación rápida, que no pueda ser conseguida de forma oportuna por medio de una garantía de conocimiento, sin perjuicio de la decisión definitiva que se adopte en esta última; **ii. Verosimilitud fundada de la pretensión**, entendida como una presunción razonable respecto de la verdad de los hechos relatados en la solicitud; **f) En el caso de las medidas cautelares en conjunto**, conforme con lo prescrito en el artículo 32 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, su concesión se realizará, de considerarlo procedente, en la providencia que declare la admisibilidad de la acción de conocimiento. La concesión estará sujeta a los requisitos previstos en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; **g) En el caso de las medidas cautelares autónomas**, de ser procedentes, deben ser ordenadas en la primera providencia. El destinatario de la medida cautelar podrá solicitar a la misma jueza o juez que dictó la medida su revocatoria por las causales establecidas en la ley. Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días; **h) La jueza o juez tienen la obligación de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares**, hacer el seguimiento de las mismas, e informar a las partes sobre la necesidad de mantener las medidas.; Por ser acorde con lo previsto en la Sentencia de la Corte Constitucional **No. 001-10-PJO-CC**, de fecha 22 de diciembre del 2010, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 351, de fecha 29 de diciembre de 2010, la misma que en su parte pertinente dice: “[...] **3.3. La Corte Constitucional, tal como lo ha dicho en ocasiones anteriores, determina que los servidores públicos, en este caso particular, juezas y jueces del país, cuando conocen de garantías jurisdiccionales se alejan temporalmente de sus funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales**, hecho que deviene en que el órgano encargado de sancionar, garantizando el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa,

por deficiencias en la sustanciación de las causas, sea la Corte Constitucional [...]’.

Por lo que, de acuerdo a la reglas establecidas en esta sentencia, se ratifica que, el suscrito juez en este caso concreto deja de ser temporalmente Juez Ordinario Penal y se reviste de Jurisdicción Constitucional para conocer, sustanciar, resolver y ejecutar esta Medida Cautelar que ha llegado a mi conocimiento.- **Respecto a la Motivación**, la Constitución de la República, en el art. 76, numeral 7 letra I), el mismo que me permito transcribir textualmente: “(...) **Art. 76.-** *En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas, numeral 7 El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: letra”... I) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados (...)*”. (Sic).- Por ende para el suscrito lo establezco como vinculante lo resuelto en la **sentencia N° 004-16-SIS-CC, sobre el Caso N° 0011-14-IS, sentencia N.-066-12-SEP-CC dictada en el caso N.-0437-10-EP**, emitida por la Corte Constitucional que resuelven; “[...] *la motivación jurídica como principio integrante del derecho a la defensa, elevado a garantía del debido proceso, tiene como rol obligar a los órganos judiciales a explicar las razones por las cuales han aplicado un principio o norma jurídica a un antecedente de hecho, es decir, permite explicitar si en la práctica judicial está cumpliendo su deber constitucional de tutela judicial, que prohíbe la indefensión, en concordancia con la inviolabilidad del derecho a la defensa en cualquier etapa del procedimiento, en especial en la impugnatoria derivada del derecho a recurrir [...]*”. (Sic).- **QUINTO.- PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO, EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA:** El accionante pretende: “(...) **V.- OBJETO:** Con los antecedentes señalados, solicito a usted, se dicten medidas cautelares, ordenando: 1.- Quede sin efecto la resolución del comité de operaciones de emergencia nacional dictada el 7 de febrero de 2022, así como que se abstenga de expedir nuevas resoluciones sobre el caso objeto de la presente medida cautelar, por carecer de capacidad de hacerlo. 2.- Que se disponga que se pueda realizar la Explosión Azul sin problema, con un aforo de por lo menos cincuenta por ciento. Esto, en la línea de lo resuelto favorablemente para la selección otros clubes. De lo contrario, como queda dicho, se afectaría, entre otros, el derecho constitucional de igualdad. 3.- Que se prohíba a autoridad alguna a suspender, prohibir, limitar etc., que se lleve a cabo la Explosión Azul a realizarse este 9 de febrero de 2022. Existe actualmente una muy seria amenaza de daño, se debe jugar el 9 de febrero que viene, por lo que aplica lo establecido en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional, la inmediatez. De no otorgarse la medida cautelar solicitada, no solo que se afectarán los derechos constitucionales cuya violación hemos fundamentado líneas atrás tanto del club así como también, el de los socios, propietarios, hinchas en general. Además, del perjuicio económico y deportivo que se daría en contra del Club. (...)”. (Sic).- Sobre la Seguridad Jurídica: Este concepto se refiere principalmente a la factibilidad de anticipar cuál será el comportamiento de las autoridades públicas en relación con el ordenamiento jurídico y la aplicación que de sus normas realicen, la que, atendiendo al principio, debería

ser de completa certidumbre; lo mismo cabe decir para la expedición de una norma: ella deberá ajustarse a las disposiciones de la Carta Política, en cumplimiento del principio de supremacía constitucional, el cual finalmente otorga coherencia al ordenamiento jurídico de un Estado. Si en el ejercicio de las facultades otorgadas por ese ordenamiento las autoridades cambian de parecer arbitrariamente, sea porque no aplican las mismas reglas para todos los casos, o porque sus resoluciones no guardan coherencia con la Constitución, **no habrá seguridad jurídica ni Estado de derecho**; por ello, es deber del justiciable que invoque la violación a este derecho fundamental determinar al mismo tiempo con toda claridad cómo es que se han cometido las violaciones antes anotadas. Gaceta Judicial. Año CVIII. Serie XVIII, No. 3. Página 817. (Quito, 17 de enero de 2007).- **SEXTO.- ANÁLISIS JURÍDICO:** Por lo tanto, **1)**: es evidente que la decisión del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y Comité de Operaciones Especiales, en la persona del señor Juan Zapata Silva, en su calidad de Presidente del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia a través de su titular constituye una actuación ilegítima sin competencia; y que, a no dudarlo, infringe principios constitucionales. Por lo expuesto, la acción planteada, reúne los requisitos de admisibilidad determinados en la Constitución y Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional. Del análisis doctrinario constitucional de las normas legales y constitucionales enunciadas en la presente resolución, vulneradas por el legitimado pasivo, se percata la violación al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva e imparcial y a la negación al derecho a la justicia. Teniendo presente que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución, y en la existencia de normas jurídicas, previas, claras, publicas, y aplicadas por las autoridades competentes. Principio contenido en el Art. 82 de la Constitución de la República. **6.1.- LA SEGURIDAD JURÍDICA:** Es un valor jurídico implícito en nuestro orden constitucional y legal vigente en virtud del cual, el Estado provee a los individuos del conocimiento de las conductas que son permitidas, y dentro de las cuales las personas pueden actuar. Mientras que, **EL DEBIDO PROCESO:** Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes, asegurando de esta manera que no se quebranten los derechos que jurídicamente asisten a peticionarios dada su subjetividad, satisfaciendo todos sus requerimientos, efectivizando el derecho material y la consecución de la justicia a través de una resolución judicial justa. **2).** Las Medidas Cautelares constitucionales fueron introducidas en nuestro sistema procesal constitucional con la finalidad de proteger de manera efectiva, segura y rápida los derechos reconocidos en la Constitución, esto deja entrever de manera clara que éstas son garantías, técnicas jurídicas sencillas y rápidas para la defensa de los derechos reconocidos por la constitución. En palabras de la Corte Constitucional: *“La finalidad de estas medidas cautelares es evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución o en otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los cuales en aplicación del principio pro homine gozan de una categoría constitucional. Es decir, las medidas cautelares están dirigidas a la protección de derechos y no a la inconstitucionalidad de normas abstractas”*. (Sentencia de la Corte Constitucional pronunciada en el **caso No. 0012-09-IN**, el 15 de julio del 2010). **6.2.-** Las Medidas Cautelares se encuentran configuradas para ser adoptadas bajo los siguientes



presupuestos que en la especie tenemos los siguientes: **a)** Que se encuentre comprometido un **derecho constitucional**; **b)** **Inminencia** cuando se pretenda hacer cesar la amenaza de violación del derecho; y, **c)** **Gravedad**, esto es, evitar daños irreversibles, haciendo cesar la intensidad o frecuencia de la violación. **6.3.-** En este sentido la doctrina es unánime en considerar que además para la adopción de Medidas Cautelares se requieren dos presupuestos que también aparecen en la demanda planteada: **i)** La Apariencia de Buen Derecho o Fumus Boni Iuris, consistente en la presunción de la existencia del **derecho supuestamente vulnerado**, en base a los indicios aportados por el accionante en su libelo de demanda; y, **ii)** El Periculum in Mora o Peligro de la Demora, el cual se relaciona con el riesgo o **estado de peligro** en que se encuentra el derecho invocado por el accionante mientras pende el proceso tendiente a tutelarlos. **6.4.-** En este orden de ideas encontramos al estudiar la **verosimilitud** que: **1) El peligro en la demora:** El peligro en la demora por cuanto la mayoría de los procesos conlleva tiempos largos que pueden afectar los derechos que estén en juego, por lo que se debe considerar la gravedad del daño que justifique una acción urgente para cesar la amenaza, evitar o cesar la violación de los derechos reconocidos en la Constitución. **2) La verosimilitud de la pretensión:** Abundando lo conceptualizado en líneas anteriores de la presente resolución, se encuentra en la presunción razonada de que los hechos denunciados como violatorios o de inminente violación de derechos constitucionales son en el presente caso verdaderos. **6.5.-** El tratadista ecuatoriano Luis Cueva Carrión sobre lo analizado nos aporta: “*Según los estándares internacionales, ampliamente aceptados, para que procedan las medidas cautelares se requiere: a) existencia de un caso grave; b) que el caso sea urgente; y, c) se la adopta para evitar un daño irreparable*”. (CUEVA, Luis: “Medidas Cautelares Constitucionales”, Ediciones Cueva Carrión, 2012, pág. 57). **6.6.-** Según los artículos 27 y 37 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), las Medidas Cautelares no proceden: **a)** cuando existan Medidas Cautelares en las vías administrativas u ordinarias, **b)** cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales, **c)** cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos, **d)** contra otra Medida Cautelar por el mismo hecho violatorio o amenazante, **e)** para discutir una mera expectativa o para conseguir la declaración un derecho, **f)** para conseguir la reparación de una vulneración de derecho ya consumada. Como se ha dejado evidenciado, las Medidas Cautelares, según lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución de la República (CRE), tiene el objeto de evitar la amenaza de violación de un derecho o hacer cesar la violación de un derecho; siendo su finalidad esencial prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho constitucional, conforme lo establecen los artículos 6 y 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). **6.7.-** Bajo esta premisa, como se ha realizado y cumplido, es tarea de la autoridad jurisdiccional, verificar primero la existencia de una amenaza o de una vulneración a un derecho; y, luego, verificar que el hecho puesto en conocimiento amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o que lo esté haciendo; lo que significa que la inminencia y gravedad de estos presupuestos, se evidencia y se cumplen en el presente caso y son condiciones indispensables para el otorgamiento de la Medida Cautelar autónoma o conjunta. **6.8.-** De lo anterior se coligue que, el artículo 87 de la Constitución de la República (CRE), dispone que las Medidas

Cautelares pueden demandarse de forma independiente como en el caso que nos ocupa, (llamada también autónoma por la Corte Constitucional) o conjunta con alguna acción constitucional de protección de derechos. La Corte Constitucional del Ecuador, en **Sentencia No. 110-14 SEP-CC, Caso No. 1733-11-EP**, del 23 de julio de 2014, emitió varias reglas a ser observadas por los operadores de justicia en casos de Medidas Cautelares, con efectos erga omnes; además pronunció varios criterios que deben ser considerados sobre la petición analizada, como por ejemplo que, para la concesión de Medidas Cautelares Autónomas o en conjunto, la jueza o juez se encuentra en la obligación de observar los límites que la propia Ley ha previsto y “*requerirá*” la **verificación previa de los presupuestos** previstos en el artículo 27, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC); que dicha verificación deberá ser **razonable y justificada**, debiendo la autoridad jurisdiccional establecer en cada caso, por un lado la razón que **justifique la inminencia del daño o peligro en la demora** y, por otro lado, **la verosimilitud de la pretensión** entendida como una presunción razonable respecto a la verdad de los hechos relatados en la solicitud. (*Este mismo razonamiento lo encontramos en la Sentencia No. 107-13-SEP-CC, Caso No. 1572-11-EP del 04 de diciembre de 2013; Sentencia No. 024-16-SEP-CC, Caso No. 1630-11-EP del 27 de enero de 2016*) presupuestos cumplidos por este juzgado en el análisis y motivación de la presente resolución. **6.9.-** Conforme el mandato contenido en el Art. 76, numeral 7, letra 1) de la Constitución de la República, las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. Al respecto, vale decir que, la motivación de los fallos, es una exigencia y garantía de rango constitucional, lo que conlleva a que el razonamiento realizado por este -Juzgador-, tenga la suficiente explicación, que permita conocer, aún de manera implícita, los criterios facticos y jurídicos esenciales en que se fundamenta la decisión, siendo la extensión de la motivación, condicionada a la mayor o menor complejidad de las cuestiones objeto de resolución. **6.10.-** En este sentido, recientemente la Corte Constitucional ha realiza un pronunciamiento sobre este tema “(...) La Corte analiza si una sentencia de casación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y, para ello, realiza un balance sistemático de la jurisprudencia de la Corte Constitucional: se aleja explícitamente del *test de motivación* y, con base en la jurisprudencia reciente de la Corte, establece varias pautas para examinar cargos de vulneración de la referida garantía. Esas pautas incluyen un *criterio rector*, según el cual, toda argumentación jurídica debe tener una estructura mínimamente completa (de conformidad con el art. 76.7.I de la Constitución). Las pautas también incorporan una tipología de deficiencias motivacionales, es decir, de incumplimientos de dicho criterio rector: la *inexistencia*, la *insuficiencia* y la *apariencia*; esta última surge cuando la argumentación jurídica incurre en algún tipo de vicio motivacional, como son: la *incoherencia*, la *inatinencia*, la *incongruencia* y la *Incomprensibilidad*”. (Sic). **Sentencia No. 1158-17-EP/21, Caso No. 1158-17-EP, (Caso Garantía de la motivación)**, del 20 de octubre de 2021.- **SIETE.- DECISIÓN: 9.1.-** En la especie y de la revisión del expediente, el accionante afirma que, el COE se ha atribuido competencias que no tiene: “(...) *En Derecho Público solo se puede hacer lo expresamente permitido, el art. 226 de la Constitución de la República. No existe una sola norma que le permita al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, resolver lo que resolvió (...)*”, cita además

fallos de la Corte Constitucional *“la reserva de ley es en rigor un principio de producción normativa, que opera como criterio de atribución de competencia; es así que ‘la reserva de ley constituye el eje de las relaciones entre el legislador y el ejecutivo en lo referente a la producción de las normas. Lo que persigue... es precisamente, excluir, para ciertas materias, la posibilidad de normación (SIC) por vía distinta a la legislativa”* Sentencia número 005-12-SIN-CC.- **9.2.-** En este punto, el suscrito como juzgador, le ha llamado mucho la atención estos fallos que la accionante ha reproducido en su demanda: *“(...) En el Decreto Ejecutivo analizado se otorgan ciertas atribuciones a los referidos comités para complementar las disposiciones emitidas por el Presidente de la República en la declaratoria de estado de excepción, es necesario precisar que toda disposición emitida por tales comités para complementar lo dispuesto por el Presidente de la República será constitucional y necesaria si.....(iii) con fundamento en los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.....En este contexto, es necesario recordar a las autoridades que conforman dichos comités, así como a toda persona que esté en ejercicio de potestades públicas, su deber irrestricto de sujetarse a las competencias y atribuciones que expresamente le confiera la Constitución y la Ley, conforme el art. 226 de la Constitución de la República(...).”* Dictamen número 1-20-EE/20. *“(...) 150. Es necesario recordar a las autoridades del COE N, así como a todo servidor o servidor público: a.- Su responsabilidad por cualquier abuso que se hubiese cometido en el ejercicio de sus facultades, durante la vigencia del estado de excepción, conforme al artículo 166 de la Constitución; b.- Su deber de sujetarse a las competencias y atribuciones que expresamente se le confieren... c.- La suspensión y limitación de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo (...).”* Dictamen número 3-20-EE/20 *“(...) 68. En consecuencia, dentro de un estado de excepción, el COE Nacional está impedido de dictar disposiciones que suspendan o limiten derechos(...).”* Dictamen número 2-21-EE/21.- **9.3.-** Ya ha existido pronunciamientos previos de la más alta Corte de Justicia del país, de paso, constitucional, poniendo un freno a las actuaciones del COE Nacional, que este juez constitucional no puede pasar por alto. **9.4.-** También indica la accionante que se ha violado el Test de Motivación. Ampara este punto en el literal l) del numeral 7 del artículo 76. Indicando, además *“(....) De la lectura de la Resolución del Comité de Operaciones de Emergencias Nacional, no se aprecia motivación alguna. Lo más grave, no se enuncia una sola norma jurídica en virtud de la cual se haya dictado la misma. Esto, realmente, es algo jamás visto. Que se quiera imponer una sanción a alguien, sin que se indique norma alguna en virtud de la cual se resuelve lo que se resuelve(...).”* **9.5.-** Otro derecho que a criterio de la accionante se ha violado es el de Igualdad Indicando que *“(...) La resolución del Comité de Operaciones de Emergencias Nacional ha sido discriminatoria con el Club Sport Emelec, porque en otros estadios y en otros partidos, no se ha medido con la misma vara. A nosotros nos quieren pedir cosas que no han sido solicitadas a los otros clubes. En su momento se autorizó a la Federación Ecuatoriana de Fútbol que la selección pueda jugar su partido válido por las eliminatorias en la ciudad de Quito; así como, no se opuso al partido del Barcelona Sporting Club en la Noche Amarilla( ...).”* En adición, este juzgador, ha podido constatar a través de la prensa, que no solamente en los casos indicados por la accionante se ha permitido la presencia del público sin problema, sino en otros también eventos de concentración

masiva. El accionante cita fallos de la Corte Constitucional que dicen: *"El principio de igualdad se proyecta también en el momento de aplicación de la ley; sin embargo, esta aplicación debe direccionarse hacia las personas que son sus destinatarios y que se encuentran en una situación paritaria. De esta forma, se debe tomar como principal elemento el hecho de que las personas que creyeran afectados sus derechos se encuentren en categorías paritarias "... un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, pero diferente entre otras situaciones; es decir, dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho fáctico y/o por actores sociales determinados"* Sentencia N° 037-13-SCN-CC, caso N° 0007-11-CN.- Analizados los puntos indicados este juez **CONSIDERA: PRIMERO.-** Que el hecho de que no se haya llamado a la accionante a presentar eventuales descargos, ha violado su derecho a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica; **SEGUNDO.-** Luego de casi dos años de pandemia, hoy el discurso gubernamental y de los GADs es que se abren los aforos en los eventos masivos. El encierro ha terminado, la actividad comercial en la que está también el fútbol debe seguir y las personas luego de todo lo que han vivido requieren recrearse y que mejor que el fútbol, por lo que lo resuelto por el COE viola el derecho constitucional a la recreación; **TERCERO.-** La Constitución de la República del Ecuador es muy clara que en derecho público solo se puede hacer lo permitido. Por lo que, si no existe norma legal o constitucional alguna que permita al COE organizar, suspender, autorizar, regular, sancionar como quiera llamarse eventos deportivos o masivos de cualquier naturaleza, mal pudo haber dictado la resolución que expidió el 7 de febrero de 2022. De hecho, son muy importantes los fallos referidos en el numeral 9 de los enunciados, porque ya en su momento, la Corte Constitucional puso un alto muy importante al COE Nacional, en el sentido de no limitar derechos. Este hecho, es uno de los que más llama la atención a este juzgador, para decidir. Aquí también cobra mucha importancia que las resoluciones que dictaren los poderes públicos deben ser motivadas, cosa que no ha pasado en el presente caso, por lo que se ha violado el derecho a acceder a resoluciones de los poderes público debidamente motivados y el principio de reserva legal; y, **CUARTO:** Otro derecho fundamental que se ha violado es el de la igualdad formal y material, porque nunca se ha objetado el aforo para el partido de la selección, ni para los partidos jugados por otros clubes. Esto, realmente, es un acto discriminatorio, que no puede ser pasado por alto. En consecuencia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO, POR LA AUTORIDAD QUE ME OTORGAN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY,** Ab. Patricio Vidal Campaña, en mi calidad de Juez Constitucional, en tal virtud, teniendo presente que la adopción de Medidas Cautelares no significa prejuzgamiento o pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, ni sobre las pretensiones del accionante y tomando en cuenta la naturaleza provisional de esta garantía jurisdiccional, conforme al principio de inmediatez previsto en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), el suscrito Juez Constitucional **RESUELVE:** Otorgar la Medida Cautelare en los términos siguientes: **UNO:** Dejar sin efecto la resolución del Comité de Operaciones de Emergencias Nacional dictada el 7 de febrero de 2022, en la que prohíbe que el evento Explosión Azul se haga con público; así como, que se ordena al COE

Nacional, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y/o cualquier otra autoridad, de la naturaleza que fuere, se abstenga de expedir nuevas resoluciones sobre el caso objeto de la presente medida cautelar, que afecten el normal desarrollo de la Explosión Azul del año 2022, a llevarse a cabo el 9 de febrero de 2022.- **DOS:** Que se disponga que se pueda realizar la Explosión Azul sin problema, con un aforo de por lo menos el cincuenta por ciento, con apego irrestricto de las normas de bioseguridad- **TRES:** Oficiése al **Delegado de la Defensoría del Pueblo** acorde al artículo 34 de la LOGJCC. para que interponga los buenos oficios y realice un seguimiento a lo resuelto dentro de la presente Medida Cautelar, quien efectuará el seguimiento e informará al Juzgador de su cumplimiento.- **CUATRO:** Sírvase el Actuario del Despacho remitir los oficios a las entidades accionadas mencionadas en la petición de Medidas Cautelares.- **CINCO:** De conformidad con el artículo 38 ibídem, se dispone que el Actuario del Despacho, remita copias certificadas de la presente Medida Cautelar a la Corte Constitucional para los efectos legales previstos en la citada norma.- **SEIS:** Notifíquese a la parte accionada Comité de Operaciones de Emergencias Nacional, en la dirección señalada para el efecto, esto es, km 0.5 vía puntilla, Samborondon, para lo cual deprequese a uno de los Jueces de Unidad Judicial del canton Samborondon, a fin de que de cumplimiento con lo dispuesto. **SIETE.-** Tómese en cuenta los correos electrónicos señalados por el accionante para posteriores notificaciones.- Intervenga el Ab. Mariano Atupaña G, como secretario de este despacho.- Cúmplase, Publíquese y Notifíquese.-  
f).- VIDAL CAMPAÑA PATRICIO JAVIER, JUEZ.

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

ATUPAÑA GUAIRACAJA MARIANO  
SECRETARIO