

Quito, D.M., 02 de noviembre de 2022

CASO No. 43-17-AN

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

SENTENCIA No. 43-17-AN/22

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción por incumplimiento del artículo 11, inciso primero, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana presentada en contra del alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al determinar que la obligación es clara, expresa y exigible, y establece medidas de reparación y no repetición.

I. Antecedentes procesales

1. El 7 de marzo de 2017, el Concejo Metropolitano de Quito negó, en segundo debate, la aprobación del proyecto de “*iniciativa popular para la derogatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 0127, expedida por el Concejo Metropolitano de Quito, así como la prohibición de espectáculos que impliquen la muerte o tortura de animales*”, presentada por la “Organización de Izquierda Radical Diabluma” (iniciativa antitaurina).
2. El 14 de septiembre de 2017, Martín Felipe Ogaz Oviedo (el accionante), por sus propios derechos y como proponente de la iniciativa antitaurina, presentó una acción por incumplimiento del artículo 11, inciso primero, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en contra del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito (GAD Municipal).
3. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción por incumplimiento.
4. El 31 de enero de 2018, la causa fue sorteada a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto de 2 de abril de 2018 avocó conocimiento del caso y convocó a audiencia pública.
5. El 19 de abril de 2018, se llevó a cabo la audiencia en la que comparecieron María Daniela Ayala Álvarez, abogada del accionante; Marco Proaño Durán, subprocurador de patrocinio del GAD Municipal; y Ángel David García Ruiz, en representación de la Procuraduría General del Estado. El 23 de abril de 2018, la Defensoría del Pueblo presentó un *amicus curiae*.
6. El 12 de noviembre de 2019, la causa fue resorteada al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

7. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
8. El 17 de febrero de 2022, se realizó el sorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 26 de julio de 2022.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción por incumplimiento, de conformidad con los artículos 93 y 436, número 5, de la Constitución (CRE) en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 a 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Norma cuyo cumplimiento se demanda

10. El artículo 11, inciso primero, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) determina:

Consulta popular vinculante.- En caso de rechazo o modificación no consentida del proyecto de iniciativa popular normativa por la Asamblea u órgano con competencia normativa, o bien modificación en términos relevantes, la comisión popular promotora podrá solicitar al Ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente, la convocatoria a consulta popular en el ámbito territorial respectivo para decidir entre la propuesta original de la iniciativa popular o la resultante de la tramitación en el órgano con competencia normativa.

La consulta popular se regulará por las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley. El Consejo Nacional Electoral deberá garantizar que la comisión popular promotora acceda en condiciones de igualdad a los medios de comunicación social para la defensa y debate público de su iniciativa, previo dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas.¹

IV. Fundamentos de la acción por incumplimiento

a. De la parte accionante

11. El accionante señala que, una vez que fue notificado con el rechazo del proyecto de la iniciativa antitaurina, la comisión popular promotora decidió solicitar al ejecutivo del GAD Municipal la convocatoria a consulta popular en el ámbito territorial respectivo, de conformidad con lo previsto en el inciso primero del artículo 11 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. En este sentido indica que:

¹ Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Suplemento Registro Oficial No. 175 de 20 de abril de 2010.

- 11.1** Con oficio No. FOO-2017-IA de 20 de abril de 2017, informó y solicitó al ejecutivo del GAD Municipal la convocatoria a consulta popular vinculante, conforme a la decisión de la comisión popular promotora.
- 11.2 Como prueba del reclamo previo**, el accionante presentó el oficio S/N de 29 de junio de 2017, mediante el cual la comisión popular promotora solicitó que se dé cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 11, inciso 1, de la LOPC, es decir, que el alcalde active la consulta popular vinculante.
- 11.3** La petición debió ser atendida en el plazo máximo de treinta días de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 387 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y artículo 29 de la Ley de Modernización del Estado, vigentes a la época del reclamo; por lo que, la entidad incurrió en silencio administrativo, pero al tratarse de una obligación de hacer, el efecto del silencio administrativo no garantiza el derecho reclamado.
- 11.4** Finalmente, arguye que *“a pesar de haber realizado el correspondiente reclamo previo, conforme lo previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, hasta la presente fecha no hemos recibido respuesta alguna del Alcalde, ni de cualquier otra persona en actuando (sic) en su delegación, relacionada con la convocatoria a la consulta popular solicitada, así como tampoco ha cumplido con la obligación contenida en el Art.11 de la Ley de Participación. Lo dicho, a pesar de haber transcurrido -en exceso- 40 días desde la fecha en que se presentó el correspondiente reclamo, por lo que, conforme lo previsto en el Art. 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control constitucional, SE ENCUENTRA CONFIGURADO EL INCUMPLIMIENTO²”* (énfasis original).
- 12.** En la audiencia pública, el accionante alegó que el GAD Municipal no aportó prueba alguna que justifique que se haya cumplido con el mandato del artículo 11 de la LOPC y que, pese al cambio de autoridad en la referida institución, hasta la presente fecha el incumplimiento persiste.
- b. De la parte accionada**
- 13.** En la audiencia, el subprocurador de patrocinio del GAD municipal señaló que el reclamo previo presentado por el accionante no puede considerarse como tal, dado que dicha solicitud tenía por objetivo que se configure el silencio administrativo positivo para que se convoque a una consulta popular. Además, alegó que *“el plazo establecido en el artículo 387 del COOTAD es aplicable en procedimientos administrativos y no para procedimientos normativos”*.
- 14.** Por otro lado, indicó que el accionante se refiere a la presunta omisión de un mandato constitucional, debido a que el artículo 11 de la Ley Orgánica de Participación

²Acción por incumplimiento presentada por Martín Felipe Ogaz Oviedo el 14 de septiembre de 2017.

Ciudadana se remite a la Constitución y a la ley. En ese sentido, manifestó que el artículo 104 de la Constitución señala el procedimiento para convocar a una consulta popular.

15. Finalmente, solicitó que la acción por incumplimiento sea rechazada por ser improcedente, en razón de que se solicita el cumplimiento de un mandato constitucional y no se cumple con el requisito de reclamo previo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56, números 2 y 4, de la LOGJCC.

c. De la Procuraduría General del Estado

16. La Procuraduría General del Estado indicó que el GAD Municipal realizó gestiones ante el Consejo Nacional Electoral con la finalidad de dar cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, con la finalidad de esclarecer solamente quién asumiría los gastos del proceso de consulta popular.³

d. Amicus curiae

17. La Defensoría del Pueblo señaló que la petición de convocatoria a consulta popular está relacionada con el derecho de participación, por lo que existe la posibilidad de ejercer el control popular de la gestión pública, y formar parte en el proceso de toma de decisiones desde la participación ciudadana.

V. Reclamo Previo

18. La Corte ha establecido que el reclamo previo es un presupuesto fundamental para que se configure el incumplimiento. El accionante debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla⁴, conforme el artículo 54 de la LOGJCC.
19. El accionante presentó el oficio S/N de 29 de junio de 2017, en el cual solicitó al alcalde del Distrito Metropolitano de Quito cumpla con el mandato del inciso primero del artículo 11 de la LOPC, y se convoque a la consulta popular vinculante.
20. La Corte verifica que el accionante cumplió con el requisito de reclamo previo, porque la solicitud de cumplimiento se presentó ante quien debe satisfacerla en términos de la demanda, y sobre la norma presuntamente incumplida.

VI. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. El artículo 93 de la Constitución determina que la acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran al sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos

³ El CNE, mediante memorando No. CNE-DNAJN-2017-0120-M de 28 de septiembre de 2017, señaló que *“la entidad que debe contar con los recursos para el desarrollo de la consulta popular por iniciativa popular normativa, es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”* de acuerdo con el artículo 107 de la Constitución y el artículo 185 del Código de la Democracia.

⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 3-11-AN/19, párr. 24.

humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

22. Esta Corte, conforme a su jurisprudencia⁵, analizará dos cuestiones para resolver el caso:

A. ¿El artículo 11, inciso primero, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, cuyo cumplimiento se demanda, contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible?

B. ¿El ejecutivo del GAD municipal incumplió con la obligación del artículo 11, inciso primero, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana?

23. Si el primer problema jurídico se responde negativamente, la Corte no se pronunciará sobre el segundo problema jurídico.

VII. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿El artículo 11, inciso primero, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, cuyo cumplimiento se demanda, contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible?

24. Este Organismo ha determinado que la obligación de hacer o no hacer objeto de la acción por incumplimiento procederá cuando se establece la realización o abstención de una conducta que debe ejecutar una parte, conforme se lo ordena, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. Para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar: **(i)** el titular del derecho o beneficio; **(ii)** el contenido de la obligación; y, **(iii)** el obligado a ejecutar⁶.

25. Del artículo 11 de la LOPC, inciso primero, se desprende que **(i)** el titular del derecho es la comisión popular promotora que propuso la iniciativa popular normativa; **(ii)** el contenido de la obligación consiste en una acción, que es convocar a consulta popular cuando un proyecto de iniciativa popular normativa ha sido rechazado, o modificado de forma no consentida, siguiendo el trámite establecido en la Constitución y la ley; y, **(iii)** el obligado a ejecutar es el ejecutivo del nivel de gobierno, en este caso, corresponde al alcalde del GAD Municipal. En consecuencia, la norma presuntamente incumplida contiene una **obligación de hacer**, que consiste en que el alcalde active el procedimiento de consulta popular, y remita inmediatamente a la Corte Constitucional para el respectivo dictamen, como lo dispone el inciso segundo del artículo 11 de la LOPC.

⁵ Corte Constitucional, sentencia 15-20-AN /20, párr. 23. La Corte estableció que en “una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.”

⁶ Corte Constitucional, sentencia 38-12-AN/19, párr. 34.

26. Una vez, que este Organismo ha verificado que existe una obligación de hacer en la norma presuntamente incumplida, la Corte procede constatar si la misma es clara, expresa y exigible.
27. Al respecto, la Corte ha señalado que la obligación es:
- i) **Clara**, cuando sus elementos (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido es evidente y no requiere de interpretaciones extensivas para identificar la obligación⁷.
 - ii) **Expresa**, cuando la obligación debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos, sobre el objeto y el alcance de la misma⁸. En otras palabras, se entiende que es expresa cuando el contenido de la obligación esté manifiestamente escrito en la disposición⁹.
 - iii) **Exigible**, cuando el sujeto obligado está facultado a cumplir dicha actividad de acuerdo a preceptos constitucionales o infraconstitucionales; además, se debe verificar que la obligación demandada no se encuentra sujeta a plazo o condición alguna¹⁰, o que estando sujeta a plazo o condición, ya se haya verificado o transcurrido¹¹.
28. Respecto a que la obligación sea **clara**, la Corte observa que los elementos constitutivos de la obligación son fácilmente determinables con la simple lectura de la norma, sin la necesidad de interpretarla. El ejecutivo del GAD Municipal del D.M. Quito es el obligado a activar el proceso de consulta popular (remitir a la Corte Constitucional para el dictamen correspondiente) cuando, la comisión promotora lo ha solicitado, ante el rechazo o modificación de una iniciativa popular normativa; mientras que, la comisión popular promotora y la ciudadanía en ejercicio de sus derechos de participación son titulares del derecho que contiene la obligación presuntamente incumplida. Por lo que, se concluye que la obligación es clara sin necesidad de recurrir a una interpretación extensiva para verificar la obligación.
29. Sobre el cumplimiento de que la obligación sea **expresa**, este Organismo verifica que una vez que entidad promotora ha decidido ejercer sus derechos de participación y solicitar la consulta popular vinculante ante el rechazo de la iniciativa popular normativa, la obligación del ejecutivo, tal como lo establece el artículo 11 inciso primero de la LOPC, es la de activar el pedido de consulta popular vinculante, cuestión que es de fácil comprensión sin que sea necesaria ningún tipo de interpretación extensiva o inferencia indirecta que revele algún tipo de contenido implícito para determinar la obligación. De tal forma, se concluye que la obligación es expresa.

⁷ Corte Constitucional, sentencia 29-21-AN/22, párr. 30; sentencia 11-12-AN/19, párr. 20; 25-14-AN/21 y acumulado, párr. 41.

⁸ Corte Constitucional, sentencia 38-15-AN/21, párr. 27.

⁹ Corte Constitucional, sentencia 11-16-AN/21 y acumulados, párr. 31.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia 15-20-AN/20, párr. 34.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia 40-12-AN/20, párr. 18.

30. Finalmente, en lo que corresponde al último requisito, esto es que la obligación sea **exigible**, se constata que el mandato legal se encuentra supeditado a dos supuestos: (i) el rechazo de proyecto de iniciativa popular normativa; o (ii) la modificación no consentida del proyecto de iniciativa popular normativa. Bajo este contexto, cuando la comisión promotora solicitó la convocatoria a consulta popular vinculante, al amparo del primer supuesto (condición verificada), la ejecución de la obligación le correspondía al alcalde, por lo que, sin ningún tipo de dilaciones debía iniciar el trámite para la consulta popular vinculante, en razón de que bajo responsabilidad de la administración municipal reposa toda la documentación que da cuenta del proceso de iniciativa popular normativa y la verificación de los presupuestos normativos para que sea elevado a consulta popular vinculante. Por consiguiente, se concluye que la obligación es exigible.
31. Por lo tanto, se verifica que la obligación contenida en el artículo 11, inciso primero, de la LOPC, es clara, expresa y exigible.

B. ¿El ejecutivo del GAD municipal incumplió con la obligación del artículo 11, inciso primero, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana?

32. El artículo 103 de la Constitución establece el mecanismo de democracia directa de la iniciativa popular normativa que *“se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa”* y para ejercerla se deberá *“contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente”*.
33. Los artículos 6 al 12 de la LOPC regulan este importante mecanismo de participación de la ciudadanía en los procesos de creación normativa. Con este fin, la ley establece varias garantías para su efectivo ejercicio. Uno de estos resguardos es el establecido en el artículo 11 de la LOPC que, en el caso concreto, permite a los promotores de una iniciativa popular, consistente en una ordenanza, para que, cuando se rechace o se modifique sin consentimiento su propuesta, se realice una consulta popular vinculante.
34. En este caso, el 30 de noviembre de 2011, la comisión popular promotora comenzó la iniciativa popular normativa *“para la derogatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 0127, expedida por el Concejo Metropolitano de Quito, así como la prohibición de espectáculos que impliquen la muerte o tortura de animales”*. El 1 de octubre de 2014, el Consejo Nacional Electoral (CNE) resolvió que la iniciativa contaba con el requisito de legitimación ciudadana y dispuso que el GAD municipal continúe con el proyecto. El 7 de marzo de 2017, el Concejo Metropolitano de Quito rechazó la iniciativa popular normativa. Finalmente, el 20 de abril de 2017 como consecuencia de la negativa de aprobación, la comisión popular promotora solicitó que se active el mecanismo de consulta previsto en el artículo 11 de la LOPC.
35. Sin embargo, este Organismo verifica que, hasta la presente fecha, a pesar de las diferentes administraciones del GAD Municipal y, a las reiteradas peticiones de la comisión promotora, no se ha dado cumplimiento con el artículo 11, inciso primero, de

la LOPC para garantizar la aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico.

36. No obstante, en correspondencia con los párrafos 25, 28, 29 y 30 *supra*, la obligación contenida en el artículo 11 inciso primero de la LOPC solo consiste en el deber del alcalde del GAD municipal de iniciar el proceso de consulta popular vinculante, remitiendo a la Corte Constitucional, el expediente completo para el respectivo dictamen, como se dispone en el segundo inciso del artículo 11 de la LOPC. En el caso de que el dictamen sea favorable, se remitirá al Consejo Nacional Electoral para la correspondiente convocatoria en los plazos y forma establecidos en la ley¹². Esto a diferencia del procedimiento establecido en el artículo 20 del mismo cuerpo normativo, en virtud del cual, la consulta popular **convocada por los gobiernos autónomos descentralizados** debe contar con la certificación de aprobación de las tres cuartas partes de sus integrantes y condicionada en cuanto a su alcance y limitaciones a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución.
37. Por lo que, una vez que se ha constatado el incumplimiento del artículo 11, inciso primero, de la LOPC, corresponde a este organismo determinar las medidas de reparación. Para este efecto se considera lo siguiente:
- 37.1. El accionante formuló la iniciativa popular normativa, titulada *“Ordenanza Metropolitana derogatoria de la ordenanza metropolitana No. 127 que establece la prohibición de los espectáculos públicos taurinos y otros donde exista maltrato animal y derogatoria de las ordenanzas metropolitanas Nos. 019 y 024”*, y cuyo objetivo era *“establecer la prohibición de espectáculos públicos que tengan como finalidad dar muerte a los animales, de conformidad con lo establecido en la pregunta ocho, de la consulta popular de mayo del 2011 y establecer su régimen sancionatorio”*.¹³
- 37.2. Hay que considerar que la ordenanza metropolitana No. 127 estaba integrada en el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, en el Capítulo III sobre “Espectáculos Taurinos”, Título VIII, Libro II.3, Libro II Del Eje Social.
- 37.3. El GAD municipal, considerando el resultado de la pregunta ocho de la consulta popular de 7 de mayo de 2011, **derogó el Capítulo III sobre “Espectáculos Taurinos”**, mediante Ordenanza Metropolitana No. 011-2020 de 9 de junio de 2020.
- 37.4. El GAD municipal expidió la ordenanza No. 019-2020 de 5 de enero de 2021, que establece un régimen de protección de la **fauna urbana**, entre los que se encuentran “los animales destinados a entretenimiento” y que prohíbe *“todo tipo*

¹² Ley Orgánica de Participación Ciudadana, artículo 11 inciso segundo: “La consulta popular se regulará por las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley. El Consejo Nacional Electoral deberá garantizar que la comisión popular promotora acceda en condiciones de igualdad a los medios de comunicación social para la defensa y debate público de su iniciativa, previo dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas.”

¹³ Iniciativa normativa, artículo 1.

*de espectáculos públicos o privados que impliquen sufrimiento, maltrato, muerte o cualquier tipo de atentado al bienestar animal o cualquier otro tipo de espectáculos que involucre combates entre animales o entre animales y personas, así como el entrenamiento de animales para estos fines en el Distrito Metropolitano de Quito”.*¹⁴

38. De las consideraciones expuestas, la obligación del artículo 11, inciso primero, de la LOPC fue incumplida por el ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, lo cual vulneró el derecho de los ciudadanos que respaldaron con sus firmas la iniciativa popular normativa (legitimación democrática¹⁵) y que se encuentran representados por la comisión promotora y, a la vez, se desconoció el derecho de ciudadanía de pronunciarse en consulta popular vinculante entre la propuesta original o la resultante de la tramitación en el Concejo Metropolitano de Quito; sin embargo, actualmente la consulta podría ser inoficiosa a la pretensión de los accionantes, ya que la iniciativa popular normativa pretendía la derogación de los espectáculos taurinos, que ya no forman parte del ordenamiento jurídico municipal. Por lo tanto, la consulta popular vinculante carecería de objeto.
39. No obstante, ante el incumplimiento detectado para brindar una reparación integral adecuada, la Corte establecerá medidas de reparación, satisfacción y de no repetición, acorde al incumplimiento detectado y establecido en el párrafo que precede. Correspondiéndole al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito ofrecer disculpas públicas al accionante y comprometerse a respetar los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, los inherentes a la iniciativa popular normativa. La difusión de la presente sentencia en la página web del GAD municipal. La Corte llama la atención al GAD Municipal por el incumplimiento del mandato legal del artículo 11, inciso primero, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, frente al pedido de consulta popular vinculante de la comisión promotora. Esta sentencia constituye una forma de reparación.

VII. Decisión

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

1. Aceptar la acción por incumplimiento **No. 43-17-AN**.

¹⁴ Ordenanza Metropolitana No. 019-2020, que regula el bienestar animal en el Distrito Metropolitano de Quito, sustitutiva del Título VI, Libro IV.3, de la Ordenanza Metropolitana No. 001 sancionada el 29 de marzo de 2019, sancionada el 5 de enero de 2021, artículo 46.

¹⁵ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, artículo 193 “La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Asamblea Nacional o ante cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.” La Comisión Promotora presentó 5.844 firmas válidas de las 4282 requeridas por el Consejo Nacional Electoral.

2. Declarar el incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 11, inciso primero, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.
3. Ordenar las siguientes medidas de reparación:
 - 3.1 Disponer que, en sesión pública el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, a través de su alcalde, ofrezca disculpas públicas al accionante, por haber incumplido la obligación contenida en el artículo 11, inciso primero de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Así mismo, en dicho evento deberá comprometerse al irrestricto cumplimiento de garantizar los derechos de participación ciudadana establecidos en los artículos 61.3 y 61.4 de la Constitución.
 - 3.2 Disponer que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito publique en su página web las disculpas públicas durante el plazo de tres meses, e informe su cumplimiento a este Organismo.
 - 3.3 Llamar la atención a los exalcaldes y al alcalde, Mauricio Esteban Rodas Espinel, Jorge Homero Yunda Machado y Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito que desde el año 2017 incumplieron sucesivamente el mandato legal establecido en el artículo 11, inciso primero, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 02 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 43-17-AN/22

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia N° 43-17-AN/22, me permito disentir con el voto de mayoría respecto del análisis y la decisión adoptada dentro de la presente acción por incumplimiento, puesto que no considero que la norma *in examine* contenga una obligación de hacer y mucho menos que esta resulte clara y expresa.
2. En tal sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), fundamento mi disidencia en los siguientes términos.

Sobre la inexistencia de una obligación:

3. De conformidad a lo previsto en el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, la procedencia de la acción por incumplimiento se encuentra supeditada (en primer lugar) a la verificación de la existencia de una obligación “de hacer o no hacer”.
4. Es decir, que le corresponde a la Corte Constitucional constatar que la norma que se acusa como incumplida imponga “a una parte” (sujeto obligado) el deber jurídico de realizar o abstenerse de incurrir en una determinada conducta (contenido de la obligación) en beneficio o provecho “de otra parte” (titular del derecho). Solo si se verifica la existencia de la obligación corresponde determinar si la misma resulta clara, expresa y exigible.
5. En el presente caso, se demanda el incumplimiento del artículo 11 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (“LOPC”), que expresa:

*“Consulta popular vinculante.- En caso de rechazo o modificación no consentida del proyecto de iniciativa popular normativa por la Asamblea u órgano con competencia normativa, o bien modificación en términos relevantes, la comisión popular promotora **podrá solicitar** al Ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente, la convocatoria a consulta popular en el ámbito territorial respectivo para decidir entre la propuesta original de la iniciativa popular o la resultante de la tramitación en el órgano con competencia normativa.*

La consulta popular se regulará por las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley. El Consejo Nacional Electoral deberá garantizar que la comisión popular promotora acceda en condiciones de igualdad a los medios de comunicación social para la defensa y debate público de su iniciativa, previo dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas” (énfasis agregado).

6. Así se tiene, que de la simple lectura del enunciado normativo en cuestión se puede

advertir que la norma no contiene una obligación de hacer, pues no impone el deber de realizar o abstenerse de realizar una determinada conducta por parte del sujeto obligado, ya que artículo 11 de la LOPC no obliga al ejecutivo del correspondiente nivel de gobierno a “activar” el trámite de consulta tal como se afirma en la sentencia de mayoría.

7. De tal forma, se puede colegir que la norma no contiene una obligación que deba ejecutarse irrestrictamente por parte del ejecutivo; y, por el contrario, únicamente regula la **posibilidad** de que el proponente de la iniciativa popular normativa proceda a “solicitar” la convocatoria a una consulta popular para decidir entre la propuesta original y la que resulte del tratamiento del órgano legislativo.

No existe una obligación clara y expresa:

8. En la sentencia de mayoría se afirma que existe una obligación clara, por cuanto: “*El ejecutivo del GAD Municipal del D.M. Quito es el obligado a activar el proceso de consulta popular (remita a la Corte Constitucional para el dictamen correspondiente)*”. En el mismo sentido, se determina que la supuesta obligación es expresa, debido a que: “*(...) una vez que entidad promotora ha decidido ejercer sus derechos de participación y solicitar la consulta popular vinculante ante el rechazo de la iniciativa popular normativa, la obligación del ejecutivo, tal como lo establece el artículo 11 inciso primero de la LOPC es la de activar el pedido de consulta popular vinculante (...)*”.
9. Dicha aseveración no se extrae del contenido explícito del artículo 11 de la LOPC, sino que nace de la interpretación que la sentencia decide darle a la norma; esto, en razón de que la regla contenida en el enunciado normativo no prescribe que el ejecutivo (en este caso el alcalde) “**deberá**” convocar *ipso iure* a una consulta popular.
10. No es plausible que la Corte Constitucional establezca por extensión o inferencia indirecta que el artículo 11 de la LOPC dispone expresamente que el ejecutivo debe “activar un mecanismo de consulta” o que debe remitir la solicitud directamente “a la Corte Constitucional para el dictamen correspondiente”, cuando de la literalidad de la norma no se desprende aquello. Una lectura objetiva del artículo en mención permite comprender inequívocamente lo siguiente: **i)** que la comisión promotora (si así lo desea) está en la facultad de solicitar una consulta popular ante el rechazo de la iniciativa normativa; y, **ii)** que el ejecutivo será el órgano encargado de receptar dicha solicitud, sin que exista un mandato expreso de atender favorablemente tal petitorio o dar curso automático al procedimiento de consulta.
11. En suma, bajo mi criterio, es evidente que el artículo 11 de la LOPC prevé un contenido facultativo, mas no vinculante; incluso en el evento de que existiese una proposición jurídica incompleta (ya que no prescribe cómo el ejecutivo debe procesar la solicitud de la comisión promotora), no es una labor de la Corte Constitucional, a través de una acción por incumplimiento, la de interpretar, resolver anomías o dotar de contenido a las normas infraconstitucionales.
12. Por lo tanto, al no configurarse la existencia de una obligación de hacer por parte del

ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado, la presente acción por incumplimiento debió ser desestimada.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 43-17-AN, fue presentado en Secretaría General el 15 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 22:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL