

Quito, D.M. 21 de abril de 2021

CASO No. 22-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza y desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la segunda disposición general inserta en la reforma a la “ordenanza que regula la ocupación, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte en el cantón Cañar, provincia de Cañar en base al plan de movilidad”. Aquello, por considerar que el GAD accionado no se encontraba en la obligación de iniciar un proceso de consulta prelegislativa.

I. Antecedentes Procesales

1. El 26 de abril de 2016, María Isabel Narváez Maldonado y otros (en adelante “**los accionantes**”), en calidad de moradores, representantes y dirigentes de varias comunidades¹ del cantón Cañar, provincia de Cañar presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de “*la reforma a la ordenanza que regula la ocupación, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte en la ciudad de Cañar en base al plan de movilidad*”, a través de la cual se inserta una segunda disposición general. Dicha norma habría sido aprobada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del cantón Cañar (en adelante “**el GAD accionado**”), provincia de Cañar y publicada en el Registro Oficial, edición especial No. 773 de 21 de noviembre de 2016 (en adelante “**la norma impugnada**”).
2. Mediante auto dictado el 23 de agosto de 2016, la Sala de Admisión² admitió a trámite la causa y dispuso “*(...) Córrase traslado con esta providencia al señor alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del cantón Cañar y al procurador síndico municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del cantón Cañar, así como al Procurador General del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada, en el término de quince días, debiendo señalar casilla constitucional para futuras notificaciones (...)*”.

¹ Las “comunidades” referidas en la demanda *in comento* son: Gallorrumi, Parroquia Honorato Vázquez, Ganshi, Girincay, Sigsihuayco, Comunidad de Lluillán, Yanachupilla, Sigsipata, Citacar, La Tranca, Barrio "La Dolorosa".

² La sala de admisión estuvo conformada por las ex juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza, y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

3. El 14 de septiembre de 2016 se sorteó la causa y su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
4. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional, el 09 de julio de 2019 se efectuó un nuevo sorteo de la causa. La sustanciación del caso correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez quien avocó conocimiento de la misma mediante auto de 31 de marzo de 2021. Además, a través de dicha providencia se dispuso que el GAD accionado remita un informe sobre: **i)** si las normas acusadas como inconstitucionales persisten o se encuentran derogadas; y, **ii)** si las normas demandadas generaron efectos ultractivos o no.
5. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Argumentos de las partes

3.1. Por parte de los accionantes: María Isabel Narváez Maldonado y otros

7. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad, tanto por el fondo como por la forma, de “(...) *LA REFORMA A LA ORDENANZA QUE REGULA LA OCUPACIÓN, CIRCULACIÓN Y ESTACIONAMIENTO DE LOS VEHÍCULOS DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE CAÑAR EN BASE AL PLAN DE MOVILIDAD, SANCIONADA EL 05 DE FEBRERO DEL 2016, QUE INSERTA UNA SEGUNDA DISPOSICIÓN GENERAL, ES LA DISPOSICIÓN QUE ACUSAMOS COMO INCONSTITUCIONAL POR LA FORMA Y FONDO (...)*”.³ (énfasis en el original).
8. Asimismo, sostienen que la ordenanza adolecería de inconstitucionalidad, ya que “(...) *LIMITA O RESTRINGE EL ACCESO DE MÁS DE OCHO MIL PERSONAS QUE SOMOS LOS INTEGRANTES DE LA (SIC) COMUNIDADES HACIA EL CENTRO DE LA CIUDAD, SIN QUE SE HAYA DADO LA CONSULTA PRELEGISLATIVA DE LEY A LAS COMUNIDADES CIRCUNDANTES AL CANTÓN CAÑAR (...)*”.⁴ (énfasis en el original). A criterio de los accionantes aquello contraviene el artículo 57.17 de la CRE y los artículos 325 y 328, letra g) del COOTAD.

³ Ver foja 22 del expediente constitucional.

⁴ *Ibíd.*, foja 18.

9. Finalmente, los accionantes invocan la vulneración de varios derechos constitucionales⁵. Sin embargo, únicamente los mencionan sin dar argumentos ciertos, específicos y pertinentes de incompatibilidad normativa, tal como lo prevé el artículo 79.5, literal b) de la LOGJCC.⁶

3.2. Por parte de los accionados: GAD del cantón Cañar, provincia de Cañar

10. Mediante escrito presentado en este Organismo el 12 de octubre de 2016, por el entonces alcalde y procurador síndico del GAD accionado, se señaló lo siguiente:
- a) Que no se ha violentado procedimiento alguno, ni los derechos y garantías de las comunidades, pueblos y nacionalidades, ya que *“la interculturalidad está garantizada en este cantón, ella se manifiesta en todos los espacios de la existencia social, y no viene determinada porque un bus de transporte tenga un recorrido por una calle u otra”*.
 - b) En cuanto a la supuesta discriminación de los habitantes de parroquias rurales para llegar al centro del cantón Cañar, indican que *“no se ha limitado el ingreso de indígenas al centro de la ciudad; únicamente se ha acordado que las compañías de transporte, que anteriormente recorrían por arterias centrales, lo hagan por aquellas vías que el estudio técnico determinó para garantizar orden, fluidez, y terminar con una situación caótica de tránsito”*.
 - c) En cuanto a la alegada vulneración de los artículos 325 del COOTAD y 57 de la CRE, sobre la consulta prelegislativa, manifiestan que no existe relación entre lo que se señala en dichas normas y el *“motivo que genera esta causa”*. Por lo cual, a criterio del GAD accionado no se ha violado ninguna *“norma o principio”*.
11. El 16 de abril de 2021, los actuales alcalde y procurador síndico del GAD de Cañar remitieron el informe requerido por el juez sustanciador. A través de dicho escrito señalaron que la ordenanza que regula la ocupación, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte en la ciudad de Cañar, ha sido reformada en dos ocasiones y en varios de sus artículos. Sin embargo, en cuanto a la norma acusada como inconstitucional, se informa que:

“(...) dicha normativa se encuentra reformada en fecha 01 de agosto del 2016, en la que se hace constar de la siguiente manera el Art. 9.- En la disposición general segunda de la reforma después de “07:30 AM” incorpórese “y de 12.30 (sic) a 13:30 PM”. (...)”. (énfasis en el original).

⁵ *“(...) AFECTAN DIRECTAMENTE A MÁS DE DERECHOS DE LAS COMUNIDADES, NUESTROS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE MOVILIDAD, LA SEGURIDAD JURÍDICA, LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, LA GARANTÍA DEL PLENO EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ADULTOS MAYORES, A LA EDUCACIÓN, DE NUESTROS HIJOS (...)”*. (énfasis en el original). Ver foja 21 del expediente constitucional.

⁶ *“La demanda de inconstitucionalidad contendrá: (...) 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: (...) b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. (...)”*.

3.3. Por parte de la Procuraduría General del Estado

12. En escrito de 26 de septiembre de 2016, el entonces director de patrocinio de la PGE señaló que:
- a) *“(...) No se desprende que exista una restricción injustificada o arbitraria a este derecho [libre tránsito], sino que el GAD Municipal de Cañar, al amparo de sus competencias constitucionales, ha regulado el uso de parqueaderos y circulación dentro de sus (sic) circunscripción territorial, al establecer horarios en los cuales lo buses (sic) urbanos e intercantonales pueden ingresar al centro de la ciudad, sobre todo durante el período escolar, con el evidente fin de controlar el tránsito vehicular y mantener el orden en la ciudad (...)”.*
 - b) Con relación al cargo planteado por los accionantes respecto de la supuesta violación del artículo 57.7 de la CRE, indica que *“(...) Si los legitimados activos afirman que se violó su derecho a ser consultados, como un derecho colectivo, debieron indicar y demostrar cuál o cuáles de ellos se pueden afectar, lo cual no ha ocurrido (...)”.*
 - c) En cuanto a la alegada vulneración del artículo 325 del COOTAD, manifiesta que dicho *“(...) análisis desborda el ámbito de competencias de la Corte Constitucional (...) ya que el análisis de presuntas violaciones al principio de jerarquía normativa, al tratarse de un asunto que implica que una ordenanza supuestamente inobservó una disposición legal debe ser conocida por la jurisdicción contenciosa administrativa (...)”.*

IV. Análisis constitucional

13. Conforme consta textualmente en la demanda materia del presente análisis, los accionantes solicitan que este Organismo declare la inconstitucionalidad, tanto por la forma como por el fondo, de la **segunda disposición general** inserta en la reforma a la **“Ordenanza que regula la ocupación, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte en el cantón Cañar, provincia de Cañar en base al plan de movilidad”**, la cual establece:

“(...) Que, la Ordenanza (sic) que regula la ocupación, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte en la Ciudad de Cañar en Base al Plan de Movilidad, fue publicada en la Gaceta Oficial número 03 del 11 de Mayo del 2015. En uso de sus atribuciones que le confieren la Constitución y la ley, EXPIDE: La Siguiete (sic): REFORMA A LA ORDENANZA QUE REGULA LA OCUPACIÓN, CIRCULACIÓN Y ESTACIONAMIENTO DE LOS VEHÍCULOS DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE CAÑAR, EN BASE AL PLAN DE MOVILIDAD Art. 1.- Insértese la siguiente disposición general. "Segunda.- Permítase la circulación de las empresas RUTAS CAÑARIS, CULEBRILLAS S.A, SERVÍ TRANS, TAMBO EXPRES, HATUN CAÑAR S.A., INGATRANS, TRANS HUAYNACAPAC, EXPRES SUSCAL, en sentido norte- sur ingresando por la Av. 24 de Mayo y San Antonio hasta acceder a la Terminal Terrestre por la vía a Chorocopte. A la compañía de

Transportes Zhamzham, en sentido sur- norte, para la frecuencia Cañar, Honorato Vásquez, La Tranca, Gailorumi, el ingreso por la Av. Colón, Av. San Antonio, Av. 24 de Mayo, Panamericana hasta la Terminal Terrestre. Para la frecuencia Jirincay, Chorocopte, Cañar, el ingreso por la Av. San Antonio. Av. 24 de Mayo, Panamericana hasta la Terminal Terrestre y de igual manera para la frecuencia Quinuapata, entrada a Lluillan, Cañar, Av. San Antonio, Av. 24 de Mayo, Panamericana hasta la Terminal Terrestre, desde las 06.30 AM hasta las 07.30 AM, de lunes a viernes, mientras dure el período escolar. Dado y firmado, en la sala de sesiones del Concejo Municipal de Cañar, a los 04 días del mes febrero de 2016. (...).⁷

14. De la revisión íntegra de la demanda que nos ocupa, la Corte Constitucional identifica que, en definitiva, los accionantes cuestionan la constitucionalidad de la norma impugnada en virtud de que a su criterio se habrían violado los artículos 325 y 328, letra g) del COOTAD, así como el artículo 57.17 de la CRE. Tales vulneraciones habrían ocurrido en razón de que el GAD accionado debía efectuar una consulta prelegislativa, antes de la expedición y entrada en vigencia de la ordenanza y su reforma (norma impugnada).

Sobre la alegada vulneración del artículo 57.17 de la CRE

15. La Constitución en su artículo 57, numeral 17 establece que:

“Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. (...)”.

16. Sobre dicha forma de consulta, la Corte Constitucional ha determinado que esta “debe realizarse a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos”. Asimismo, este Organismo ha reconocido que dicho derecho colectivo no se encuentra limitado únicamente a las medidas legislativas adoptadas por la Asamblea Nacional, sino que este abarca medidas normativas y administrativas dictadas por cualquier órgano con potestad legislativa que afecten o tengan un impacto en los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas.⁸

17. No obstante, esta Magistratura también ha puntualizado que:

“(...) no todo acto normativo, más allá que en alguna medida –dada su generalidad y uniformidad– incida sobre personas que pertenecen a un sujeto colectivo, debe obligatoriamente pasar por el procedimiento de consulta prelegislativa. Ello, en tanto, lo que determina la materialización de la consulta en cuestión, no es la mera regulación de actividades particulares que realizan los individuos pertenecientes a un sujeto colectivo,

⁷ Ver foja 17 del expediente constitucional.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 23-17-SIN-CC, de 26 de julio 2017, página 29 y No. 3-15-IA/20, de 11 de noviembre de 2020, párrafo 86.

respecto a cuestiones jurídicas que atañen a toda la ciudadanía en general; sino, la posible afectación que ocasiona dicha medida, a los sujetos colectivos como tales (...).⁹

18. Por lo tanto, corresponde a este Organismo verificar si la medida de regulación vehicular adoptada tenía la potencialidad de afectar los derechos colectivos de las comunidades accionantes. Y si, por lo tanto, el GAD accionado se encontraba obligado a iniciar el proceso de consulta prelegislativa respecto de la norma impugnada.
19. Al respecto, esta Corte encuentra que la norma alegada como inconstitucional, lo que pretende en definitiva es regular el tránsito de ciertas compañías de transporte terrestre, dentro de un sector delimitado del cantón Cañar, y en un horario determinado.
20. Siendo así, la Corte encuentra que, si bien la norma impugnada regula una actividad particular en la cual se encuentran inmersas varias comunidades indígenas del cantón Cañar, ello no implica que tal regulación afecte la identidad e integridad cultural, histórica y organizacional de las comunidades accionantes. Por lo cual, a simple vista, se verifica que la norma impugnada no tiene la potencialidad de incidir desfavorablemente en los derechos colectivos de los accionantes.
21. Más bien se constata que el GAD accionado habría dictado dicha normativa en el marco de las competencias de planificación, regulación y control del tránsito y transporte terrestre, asignadas a dichos órganos descentralizados, conforme lo establece el artículo 55, letra f) del COOTAD.¹⁰
22. En tal virtud, la Corte encuentra que la norma alegada como inconstitucional no cumple con el presupuesto previsto en el artículo 57.17 de la CRE, ni con los estándares que al respecto ha desarrollado este Organismo¹¹. Es decir, que no cumple con la potencialidad de afectar los derechos colectivos de los accionantes. Consecuentemente, en el caso particular, tampoco obliga al GAD accionado a someterla a un proceso de consulta prelegislativa.
23. Por otro lado, respecto al cargo relativo a que la norma impugnada también estaría en contradicción con los artículos 325 y 328, letra g)¹² del COOTAD, esta Corte

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 23-17-SIN-CC, de 26 de julio de 2017, página 30.

¹⁰ “*Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (...) f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal (...)*”.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 001-10-SIN-CC, 3-15-IA/20 y 20-12-IN/20.

¹² “*Art. 325.- “Consulta prelegislativa.- Los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de lo dispuesto en la Constitución y los convenios internacionales reconocidos por el Ecuador, deberán establecer un proceso de consulta prelegislativa respecto de aquellas normas que directa y objetivamente pudieren afectar derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias de sus respectivas circunscripciones territoriales.(...)”.*”.

considera que no es necesario emitir criterios adicionales al respecto. Esto en virtud de que dichas normas infraconstitucionales desarrollan el derecho a la consulta prelegislativa¹³, cuyo análisis ya fue desarrollado *ut supra*.

V. 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. **DESESTIMAR** la acción pública de inconstitucionalidad No. **22-16-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de abril de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Art. 328.- *Prohibiciones a los órganos legislativos. - Está prohibido a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados: (...) g) Aprobar ordenanzas, acuerdos o resoluciones que no hayan cumplido los procedimientos establecidos en el presente Código (...)*”.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-15-IA/20, de 11 de noviembre de 2020, párrafo 88.