

Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 58-17-IN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 6 y 7 de la Ordenanza que regula los procedimientos administrativos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Logroño, provincia de Morona Santiago, aprobada el 8 de mayo de 2017. La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción presentada por encontrar vicios de inconstitucionalidad por la forma.

I. Antecedentes procesales

1. El 17 de noviembre de 2017, Rosa Elvira Utitaj Paati, concejala rural del cantón Logroño, presentó acción pública de inconstitucionalidad por la forma y fondo en contra de los artículos 6 y 7 de la Ordenanza que regula los procedimientos administrativos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Logroño (en adelante “GAD de Logroño”), aprobada el 8 de mayo de 2017.
2. El 8 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa. Además, se corrió traslado al alcalde y procurador síndico del GAD de Logroño y al procurador general del Estado para que defiendan o impugnen la constitucionalidad de los artículos de la norma demandada; se requirió a la Secretaría del Concejo Municipal del GAD de Logroño que remita a la Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 31 de enero de 2018, la sustanciación de la presente causa correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
4. El 9 de febrero de 2018, Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, presentó un escrito con sus argumentos respecto a la demanda. El 20 de febrero de 2018, Jintiach Rosendo Nurinkias Mashiant, alcalde del GAD de Logroño, dio cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión.
5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Hernán Salgado

Pesantes, quien avocó conocimiento el 13 de julio de 2021 y solicitó a la Procuraduría General del Estado y al GAD de Logroño que ratifiquen los escritos presentados o presenten uno nuevo. Además, dispuso que el GAD de Logroño informe sobre la norma impugnada.

6. El 20 de julio de 2021, Alexandra Mogrovejo Tinoco, directora nacional de patrocinio subrogante y delegada del procurador general del Estado, ratificó el escrito presentado el 9 de febrero de 2018.

7. El 22 de julio de 2021, Gregorio Unkuch Ampush y Germania Elizabeth Barrera, alcalde y procuradora síndica del GAD de Logroño, informaron que “*la ordenanza objeto del presente caso...se encuentra vigente*”.

II. Normas impugnadas

8. Los artículos 6 y 7 de la Ordenanza que regula los procedimientos administrativos del GAD de Logroño establecen:

Artículo 6.- DE LA DESIGNACIÓN DEL VICEALCALDE Y SU RENOVACIÓN.- En la primera sesión de concejo, el concejo municipal designará a la segunda autoridad de entre sus miembros de acuerdo a lo que dispone el artículo 317 del COOTAD, el cual durará en sus funciones un período de dos años, tiempo luego del cual el concejo elegirá un/a nuevo/a vicealcalde/sa o a su a vez reelegir (sic) a quien se encuentre en funciones.

Artículo 7.- DE LA PARIDAD DE GÉNERO.-En la designación del vicealcalde, en la medida que hubiere lugar se observará la paridad de género, excepto en los casos que no se posible (sic).

III. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

9. La accionante señala que “[los] Artículos 6 y 7 violan derechos constitucionales y por consiguiente viola mis derechos de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, que sobre la Seguridad Jurídica dice lo siguiente: ‘Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes’”.

10. Además, manifiesta: “...es explícitamente claro que el CONCEJO MUNICIPAL DEL GADM DE LOGROÑO me eligió como VICEALCALDESA en la sesión inaugural suscitada en la sala de sesiones del GADM DE LOGROÑO el día 14 DE MAYO DEL 2014, en estricto apego al CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, COOTAD, obedeciendo al Art. 317, en consecuencia la elección de la segunda autoridad municipal perdura por el mismo período que le corresponde a la primera autoridad municipal, es decir al Alcalde, y, no existe ninguna norma legal en el COOTAD que establezca o disponga la elección de otro

Vicealcalde luego de haber transcurrido tres años en funciones, y peor aún, en una elección que al producirla viola además el principio constitucional de paridad de género tipificado en el mismo Art. 317 del COOTAD” (Énfasis en el original).

11. De ahí, indica que “[c]on fecha 01 de Junio de 2017, de acuerdo con el punto 4 del Orden del día, se produce nuevamente el ANÁLISIS Y APROBACIÓN DE LA NOMINACIÓN Y DESIGNACIÓN DEL NUEVO VICEALCALDE DEL CANTÓN LOGROÑO, donde se produce la votación...verificándose la aprobación de la nominación y designación del Concejal Olger Chumpi, en calidad de Vicealcalde... (Énfasis en el original)”.

12. Así afirma que “[l]a Constitución de la República garantiza la seguridad jurídica, la que debe entenderse como la certeza de todo ciudadano de que los derechos se desarrollarán de una determinada manera en virtud del mandato de las leyes que rigen un país, en este caso de la Ley Orgánica COOTAD... No se debe legislar en beneficio propio y las ordenanzas no deben hacerse para beneficio personal o para actuar en cálculo de la defenestración de la autoridad legítimamente electa, tal como ha ocurrido en el caso que pongo a conocimiento de la Corte Constitucional Del Ecuador...”.

13. Por otro lado, menciona que “[p]ara el caso que expongo ante la Corte Constitucional del Ecuador, lo que la Constitución manifiesta con relación a la legislación que rige para la organización y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados: ‘Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas:...3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados...’”.

14. A continuación, arguye que “[d]entro de las Atribuciones del Concejo Municipal, el COOTAD señala en el Art. 57, literal (n), que dice: ‘...n) Destituir, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, al alcalde o alcaldesa, al vicealcalde o vicealcaldesa o concejales o concejalas que hubieren incurrido en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso;...’, por lo que en el caso que expongo, no se ha producido ninguna destitución en mi contra ni se ha motivado en ningún momento, y, tampoco he renunciado a la dignidad de Vicealcaldesa”.

15. Además, cita el artículo 317 del COOTAD, que regula la elección de la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno en la sesión inaugural, y señala “este acto si (sic) se produjo de conformidad con la norma legal en la sesión inaugural donde me eligieron como Vicealcaldesa y sigue vigente para el caso que expongo, puesto que somos dos concejalas mujeres en el GADM de Logroño”.

16. Finalmente, sostiene que:

[e]l COOTAD dentro de las Prohibiciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en su Artículo 328, manifiesta que: ‘Prohibiciones a los órganos legislativos.- Está prohibido a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados: a) Interferir en la gestión de las funciones y competencias que no les corresponda por

disposición constitucional o legal y que sean ejercidas por las demás dependencias públicas; c) Arrogarse atribuciones que la ley reconoce a otros niveles de gobierno o a otros órganos del respectivo gobierno autónomo descentralizado; g) Aprobar ordenanzas, acuerdos o resoluciones que no hayan cumplido los procedimientos establecidos en el presente Código; y, h) Las demás previstas en la Constitución y la ley'. Para el caso que expongo, única y exclusivamente le corresponde a la legislación orgánica a la Asamblea Nacional para que pueda determinar en dos años el período del Vicealcalde de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.

B. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Logroño

17. El GAD de Logroño señaló que la accionante sostiene que las normas impugnadas de la Ordenanza “*estarían contrariando lo dispuesto en el Art. 317 del COOTAD*”. Al respecto, menciona que “[e]sta supuesta antinomia infraconstitucional nos advierte que la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, definitivamente no es el camino que corresponde para que se efectúe un control abstracto de constitucionalidad; y, que en el evento no consentido de que hubiere argumentos para impugnarlas, la accionante tiene a su disposición las vías ordinarias que la ley establece”.

18. En ese sentido, manifestó: “...lo que acontece es que existe una contradicción de intereses personales con las disposiciones impugnadas, es decir que, se evidencia la intención de la accionante de anteponer el interés particular sobre el público o general, contrariando lo prescrito en el Art. 83, numeral 7 de la Constitución...Por tanto, el acto normativo de fecha 1 de junio de 2017, donde el Concejo Municipal de Logroño procedió a elegir a otro vicealcalde en vez de la accionante Rosa Elvira Utitiaj Paati guarda compatibilidad con los mandatos Constitucionales...”.

19. Además, indicó que “...la acción pública de inconstitucionalidad que nos ocupa, no cumple con lo preceptuado en el numeral 5 del Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto la accionante, exclusivamente se limita a enunciar artículos de la Constitución de la República, pero en ningún momento hace una argumentación clara, específica y pertinente, con fundamentos fácticos y de derecho que demuestren la inconstitucionalidad alegada”.

20. Así las cosas, afirmó que “...de la lectura del libelo de la demanda, se desprende que el trasfondo consiste en la discusión en torno a la eventual antinomia que habría entre dos cuerpos normativos de orden infraconstitucional, esto es, entre la Ordenanza en cuestión y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, lo cual, evidentemente, corresponde a un análisis que cuenta con la vía administrativa y judicial correspondiente; y que, por lo tanto, se apartaría del Control de Constitucionalidad”.

21. Finalmente, solicitó que “el Pleno de la Corte Constitucional, en sentencia, se sirva a rechazar la presente acción de inconstitucionalidad por ser improcedente”.

C. De la Procuraduría General del Estado

22. La Procuraduría General del Estado indicó que los artículos 322 y 382 del COOTAD “*señalan que los procedimientos administrativos no regulados expresamente en esa ley se los podrá regular a través de acto normativo. De ahí que, los artículos 6 y 7 impugnados, obedecen a la necesidad de contar con un procedimiento que regule el nombramiento de vicealcalde, precisamente en sujeción al principio de alternabilidad democrática*”.

23. En ese sentido, señaló que “*...la presunta contraposición que a decir de la accionante, existiría entre las normas impugnadas y el artículo 317 del COOTAD tampoco tiene asidero, puesto que este artículo en síntesis señala que los integrantes de los órganos legislativos de los GADS descentralizados, una vez acreditados como tales por el Consejo Nacional Electoral, se instalarán en sesión inaugural para elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres. Establece además este artículo que de la misma manera procederán las juntas parroquiales rurales. De ahí que, de modo alguno contraviene lo dispuesto en la normativa constitucional invocada por la accionante*”.

24. Por consiguiente, solicitó que se “*recha[ce] la presente acción de inconstitucionalidad por improcedente*”.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

25. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Análisis constitucional

26. Conforme el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, a la Corte Constitucional le corresponde conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo y la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos del Estado.

27. En el mismo sentido, el artículo 74 de la LOGJCC establece que el control abstracto de constitucionalidad tiene como “*finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico*”.

i. Control constitucional por la forma

28. El control constitucional por la forma implica la verificación de que una disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica.¹

29. De lo expuesto en los párrafos 13 y 16, la accionante considera que la Ordenanza contraviene el principio de reserva legal puesto que el tiempo de duración en funciones del vicealcalde o vicealcaldesa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados solo puede ser regulado mediante una ley orgánica.

30. El principio de reserva legal se encuentra consagrado en los artículos 132 y 133 de la Constitución, los cuales establecen qué tipo de asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley ordinaria y ley orgánica.

31. El artículo 133 de la Constitución establece qué asuntos deben ser regulados por medio de leyes orgánicas, en el entendido que, por su importancia, requieren mayor deliberación y legitimación democrática sometiéndolos a un proceso de formación más estricto. En este sentido, se requiere este tipo de regulación cuando verse sobre los siguientes asuntos: (i) la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; (ii) el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; **(iii) la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados**, y, (iv) el régimen de partidos políticos y el sistema electoral (Énfasis añadido).²

32. En ese contexto, es necesario señalar que el COOTAD, por regla general³, regula la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados⁴, cuerpo normativo que tiene rango de ley orgánica.

33. Sobre la elección del vicealcalde o vicealcaldesa, el COOTAD, en el artículo 317 inciso 2 dispone que en la sesión inaugural “[l]os *consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres en donde fuere posible; y, de fuera de su seno, al secretario del consejo o concejo de una terna presentada por el ejecutivo del respectivo*

¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 9-20-IA/20, párr. 6

² Corte Constitucional, Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, párr. 61.

³La disposición derogatoria séptima del Código Orgánico Administrativo (“COA”) derogó “*los artículos 350 a 353 y el Capítulo Siete del Título Ocho del [COOTAD]*”. El COA fue publicado en el Suplemento Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁴ COOTAD, artículo 1.- “*Ámbito.-Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera...*”.

gobierno autónomo. Los consejos provinciales elegirán de la misma forma al secretario...”.

34. Como se observa de la norma transcrita, el COOTAD no ha establecido el tiempo de duración de las funciones de la segunda autoridad del ejecutivo, es decir, no ha sido regulado expresamente en dicha ley. Al respecto, sobre la facultad reglamentaria de los gobiernos autónomos descentralizados, el COOTAD, en el artículo 382 inciso 2 del COOTAD, vigente en el momento de la aprobación de la Ordenanza impugnada, establecía que “[l]os procedimientos administrativos no regulados expresamente en este Código estarán regulados por acto normativo expedido por el correspondiente gobierno autónomo descentralizado de conformidad con este Código...”.

35. Si bien el Concejo Municipal justificó la expedición de la ordenanza bajo la competencia otorgada por el artículo 382 del COOTAD, es necesario indicar que un procedimiento administrativo permite la instrumentalización de las cuestiones que han sido previstas por el COOTAD, a través del cual los actos normativos expedidos por el Concejo Municipal viabilizan los procesos internos llevados a cabo por el Gobierno Autónomo Descentralizado.

36. Sin embargo, la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo no puede ser considerada como un tema que deba ser regulado como un procedimiento administrativo, pues, en primer lugar, el COOTAD no ha establecido la duración, y, en segundo lugar, tal regulación está relacionada con la organización del Gobierno Autónomo Descentralizado, por tanto, requiere que sea regulado mediante ley orgánica.

37. Por ello, es necesario señalar que las cuestiones principales, tales como el principio de paridad, la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo, el órgano que designa, deben ser reguladas por ley orgánica atendiendo lo dispuesto en el texto Constitucional, por otro lado, la instrumentalización, detalle de procedimientos y demás mecanismos de ejecución podrían ser desarrollados a través de la potestad reglamentaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ajustándose a los límites establecidos en dicha ley.

38. En el presente caso, se debe considerar que una de las funciones principales que desempeña el vicealcalde o vicelalcadesa, es “*subrogar al alcalde o alcaldesa, en caso de ausencia temporal mayor a tres días y durante el tiempo que dure la misma. En caso de ausencia definitiva, el o la vicealcaldesa asumirá hasta terminar el período*”.⁵ De ahí la importancia de que la elección de la segunda autoridad del ejecutivo deba ser regulado únicamente mediante ley orgánica.

39. En consecuencia, al no cumplir con el principio de reserva de ley, respecto de la regulación de la duración de funciones de la segunda autoridad ejecutiva del GAD, previsto en el artículo 133 numeral 3 de la Constitución, se declara la inconstitucionalidad por la forma de la siguiente frase del artículo 6 de la Ordenanza: “*el cual durará en sus*

⁵ COOTAD, artículo 62, literal a).

funciones un período de dos años, tiempo luego del cual el concejo elegirá un/a nuevo/a vicealcalde/sa o a su a vez reelegir a quien se encuentre en funciones”.

ii. Control constitucional por el fondo

40. La Corte Constitucional ha manifestado que el ejercicio del control constitucional está delimitado a la tarea de contrastar los enunciados normativos impugnados con la Constitución y el análisis acerca de la legalidad o no de una disposición jurídica, escapa de la competencia de este Organismo y desnaturaliza el control abstracto de constitucionalidad, puesto que aquello deberá ser conocido y resuelto por las autoridades competentes y a través de los cauces procedimentales respectivos.⁶

41. En el presente caso, la accionante señala que los artículos 6 y 7 de la Ordenanza transgreden el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución, puesto que contravienen los artículos 57, 317 y 328 del COOTAD.

42. Al respecto, es necesario señalar que una vez que se ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ordenanza por la forma, no procede realizar un análisis de fondo sobre dicha norma. Por esa razón, el control constitucional por el fondo se realizará exclusivamente del artículo 7 de la Ordenanza.

43. De los argumentos expuestos en la demanda, esta Corte encuentra que, pese a que la accionante considera que el artículo impugnado transgrede una norma constitucional por existir una presunta contravención al COOTAD, lo que en realidad cuestiona es la conformidad de la norma impugnada con normas infraconstitucionales.

44. Ahora bien, aunque la contradicción alegada podría generar una ruptura en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, esta no es objeto del control abstracto de constitucionalidad, dado que, de existir dicha incompatibilidad, la misma debe ser resuelta a través de las reglas de resolución de antinomias previstas en el artículo 425 de la Constitución. Por esa razón, este Organismo ha establecido, como regla general, que cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiera acudir a normas constitucionales para resolverlo, no es objeto de control abstracto de constitucionalidad.⁷

45. En ese sentido, no se verifica que el artículo 7 de la Ordenanza vulnere el derecho a la seguridad jurídica. Al contrario, de lo expuesto en la demanda, se evidencia que la accionante está en desacuerdo con el hecho de haber dejado de ser vicealcalde/sa como consecuencia de la aprobación de la Ordenanza, por tanto, pretende que la Corte se pronuncie sobre su situación en particular, lo cual no es posible mediante la presente acción de control abstracto de constitucionalidad.

46. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que mediante la acción pública de inconstitucionalidad no procede que la Corte Constitucional se pronuncie sobre

⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 27-12-IN/20, párrs. 51 y 52.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 94-15-IN/21, párr. 29.

controversias concretas o resuelva sobre la aplicación de las normas jurídicas en situaciones específicas. Por el contrario, como su nombre lo indica, le corresponde analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición reglamentaria con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas, sin considerar, consecuentemente, los efectos puntuales de su aplicación en casos concretos, dado que aquello es ajeno al control abstracto de constitucionalidad.⁸

47. Por consiguiente, esta Corte no encuentra vicios de inconstitucionalidad por el fondo.

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. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Rosa Elvira Utitiaj Paati.
2. Declarar la inconstitucionalidad por la forma del artículo 6 de la Ordenanza que regula los procedimientos administrativos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Logroño, provincia de Morona Santiago, de manera específica respecto a la siguiente frase: *“el cual durará en sus funciones un período de dos años, tiempo luego del cual el concejo elegirá un/a nuevo/a vicealcalde/sa o a su vez reelegir a quien se encuentre en funciones”*, por transgredir el artículo 133 numeral 3 de la Constitución.
3. Disponer que la Asamblea Nacional, en el plazo de 6 meses desde la notificación de esta sentencia, regule la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, con la finalidad de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento jurídico.
4. Diferir los efectos de esta declaratoria de inconstitucionalidad por la forma, de conformidad con el artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁹, hasta que la Asamblea Nacional cumpla con lo dispuesto en el numeral anterior.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados, párr. 96.

⁹ Art. 95.- Efectos de la sentencia en el tiempo.- Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general. Cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica produzca un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños, se podrá postergar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

5. Notifíquese y publíquese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 08 de septiembre de 2021; el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet no consigna su voto, por haberse ausentado temporalmente de la sesión.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 58-17-IN

VOTO SALVADO

Juezas Constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), formulamos respetuosamente voto salvado de la sentencia No. 58-17-IN/21 (“**sentencia de mayoría**”) y de los argumentos esgrimidos por el juez ponente de la causa y por los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia, de acuerdo con las razones que exponemos a continuación:

2. En la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, la accionante sostuvo que la norma impugnada contravino el principio de reserva de ley contenido en el artículo 133.3 de la Constitución que establece: “*Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: (...) 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados*”.

3. Respecto a esto, la sentencia de mayoría expuso en su *ratio decidendi*:

34. Como se observa de la norma transcrita, el COOTAD no ha establecido el tiempo de duración de las funciones de la segunda autoridad del ejecutivo, es decir, no ha sido regulado expresamente en dicha ley. Al respecto, sobre la facultad reglamentaria de los gobiernos autónomos descentralizados, el COOTAD, en el artículo 382 inciso 2 del COOTAD, vigente en el momento de la aprobación de la Ordenanza impugnada, establecía que “[l]os procedimientos administrativos no regulados expresamente en este Código estarán regulados por acto normativo expedido por el correspondiente gobierno autónomo descentralizado de conformidad con este Código...”.

[...]

37. Por ello, es necesario señalar que las cuestiones principales, tales como el principio de paridad, la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo, el órgano que designa, deben ser reguladas por ley orgánica atendiendo lo dispuesto en el texto Constitucional, por otro lado, la instrumentalización, detalle de procedimientos y demás mecanismos de ejecución podrían ser desarrollado a través de la potestad reglamentaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ajustándose a los límites establecidos en dicha ley.

[Énfasis añadido]

4. En este sentido, las juezas constitucionales que suscriben el presente voto salvado disgregan de la sentencia de mayoría en dos puntos, a saber: la identificación del acto normativo que originaría la presunta inconstitucionalidad, y, la necesidad de ponderación del principio de reserva de ley con el principio de autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados.

5. (i) En la sentencia de mayoría se manifiesta que “*el COOTAD no ha establecido el tiempo de duración de las funciones de la segunda autoridad del ejecutivo, es decir, no ha sido regulado expresamente en dicha ley*”, razón por la cual el GAD de Logroño no habría podido emitir una ordenanza regulando sobre dicha materia, y al habiéndolo hecho, habría contravenido el principio de reserva de ley establecido en el artículo 133.3 de la Constitución.

6. En este contexto, a diferencia de lo que se expone en la sentencia de mayoría, este voto salvado considera que en caso de que el juez ponente hubiese considerado que existía una inconstitucionalidad que debía ser declarada en sentencia; éste debió observar que dicha inconstitucionalidad tendría su origen en la aparente omisión legislativa que advierte en el COOTAD, en tanto que en dicho cuerpo legal se habría dejado de normar expresamente sobre el tiempo de duración de las funciones de los vicealcaldes.

7. Así las cosas, consideramos que para la resolución de la causa No. 58-17-IN lo que se debió haber analizado era la inconstitucionalidad por omisión en la que aparentemente la Función Legislativa estaría incurriendo al haber dejado de cumplir con su deber de normar “*la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados*” conforme el artículo 133.3 de la Constitución; de esta forma, la actuación del GAD de Logroño estaría justificada toda vez que respondería únicamente al estado de necesidad en que se estaría ubicando a los gobiernos autónomos descentralizados municipales producto de las lagunas legales antedichas.

8. (ii) Finalmente, las suscritas juezas consideramos que el principio de reserva de ley prescrito en el artículo 133.3 de la Constitución debe ser analizado de forma sistémica y en armonía con los principios que irrigan al régimen de competencias y a la organización territorial del Estado en la Constitución, particularmente los principios de “*autonomía política, administrativa y financiera*”, y “*de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana*”¹.

9. En esta línea, estimamos que la forma en que se desarrolla el principio de reserva de ley en la sentencia de mayoría, estarían quitando fuerza y contenido normativo a la autonomía política y administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, por cuanto no podrían regular “*cuestiones principales*”, debiendo únicamente reproducir lo que dicen las leyes sobre esta materia.

10. Sobre este ámbito, consideramos oportuno resaltar que el propio artículo 57 del COOTAD reconoce como competencias del consejo cantonal: “*f) Conocer la estructura orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal; o) Elegir de entre sus miembros al vicecalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado*”

¹ Constitución de la República.- Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

municipal; n) Destituir, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, al alcalde o alcaldesa, al vicealcalde o vicealcaldesa o concejales o concejalas que hubieren incurrido en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso". De ahí que, contrariamente a lo que se ha expuesto en la sentencia de mayoría, consideramos que siendo el consejo cantonal la autoridad nominadora del vicealcalde o vicealcaldesa, con competencia para definir la estructura orgánica funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal, y con potestad para destituir al vicealcalde o vicealcaldesa; era la autoridad que se encontraba plenamente facultada para conocer y resolver sobre el tiempo de duración en funciones del vicealcalde o vicealcaldesa; razón por la cual no existiría la inconstitucionalidad que se declara en la sentencia de mayoría.

11. Por las consideraciones expuestas, respetuosamente disentimos de la decisión de mayoría.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce, en la causa 58-17-IN, fue presentado en Secretaría General, el 14 de septiembre de 2021, mediante correo electrónico a las 10:59; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL