

# REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

1185-20-JP/22 En el Caso No. 1185-20-JP Reconócese que el Río Aquepi es sujeto y titular de los derechos reconocidos a la naturaleza y tiene derecho a que se respete su estructura y funcionamiento al afectar su caudal .....	2
34-13-AN/21 En el Caso No. 34-13-AN Declárese el desistimiento tácito de la acción por incumplimiento planteada por el señor Santiago Castro Romero .....	33
2137-21-EP/21 En el Caso No. 2137-21-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección .....	58

#### FE DE ERRATAS:

- Rectificamos el error deslizado en la fecha de publicación de la portada de la Edición Constitucional No. 272 de viernes 4 de febrero de 2022 .....	105
---	-----



**Sentencia No. 1185-20-JP/21**  
**(El río Aquepi)**

**Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

**CASO No. 1185-20-JP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** En el contexto de un proceso de acción de protección relacionada con la construcción de un proyecto de riego en el que supuestamente se afectó al caudal del río Aquepi ubicado en Santo Domingo de los Tsáchilas, la Corte Constitucional analiza los derechos de la naturaleza, la protección del caudal ecológico, la consulta ambiental y la tutela judicial efectiva.

Contenido

I.	Trámite ante la Corte Constitucional.....	
II.	Competencia.....	
III.	Hechos del caso.....	
IV.	Argumentos de las partes.....	
V.	Análisis constitucional.....	
i)	Los derechos de la naturaleza y del río Aquepi.....	
ii)	La consulta ambiental.....	
iii)	El derecho a la tutela judicial efectiva de derechos.....	
iv)	Reparaciones.....	
VI.	Decisión.....	

**I. Trámite ante la Corte Constitucional**

1. El 2 de octubre de 2019, Fanny Jacqueline Realpe Herrera, procuradora común de varios moradores de la comuna Julio Moreno y del recinto San Vicente de Aquepi, presentó acción de protección en contra de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) y del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (GAD provincial), en la que alegó que la autorización de aprovechamiento del caudal del río Aquepi en favor del GAD provincial vulneró sus derechos a la salud, al agua, a gozar de un ambiente sano, la seguridad jurídica, consulta previa de la comunidad y los derechos de la naturaleza.<sup>1</sup>
  
2. El 23 de diciembre de 2019, el juez de la Unidad de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Santo Domingo rechazó la acción de protección, por considerar que el caso se trataba de un asunto de mera legalidad. La procuradora común apeló.

<sup>1</sup> Acción de protección No. 23201-2019-02946.

3. El 22 de abril de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, mediante voto de mayoría, revocó la sentencia de primera instancia, aceptó la acción de protección y dictó medidas de reparación integral. Contra esta decisión, SENAGUA formuló acción extraordinaria de protección (No. 527-20-EP), que fue inadmitida a trámite.<sup>2</sup>
4. El 5 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Santo Domingo archivó el proceso de ejecución, al considerar que la parte accionada cumplió la sentencia de segunda instancia.
5. El caso fue remitido a la Corte Constitucional y seleccionado el 6 de abril de 2021 por cumplir con el parámetro de novedad<sup>3</sup>, además para verificar si existió o no una afectación a los derechos de la naturaleza por la eventual afectación al caudal del río Aquepi.<sup>4</sup>
6. El caso fue sorteado y correspondió su sustanciación al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 5 de noviembre de 2021 y solicitó informes al GAD provincial y al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (antes SENAGUA). Se recibieron escritos de *amici curiae*<sup>5</sup> y los informes solicitados.<sup>6</sup>
7. El 12 de noviembre de 2021, la Tercera Sala de Revisión, conformada por las juezas Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín y el juez Ramiro Avila Santamaría, aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez ponente.

## II. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante (precedente de carácter *erga omnes*), en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.<sup>7</sup>
9. En el presente caso los términos previstos en la ley<sup>8</sup> son inaplicables puesto que la Corte constata que el daño por la vulneración de derechos subsiste. El cauce del río ha sido alterado y si no recupera su cauce natural, entonces podría dejar el río de cumplir sus funciones y tener su estructura, afectando de este modo al ecosistema, que incluye los usos del agua de forma sustentable. Por esto la Corte considera que el archivo de la

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Caso No. 527-20-EP, auto de 9 de julio de 2020.

<sup>3</sup> Novedad porque permite analizar el derecho al agua con relación al derecho a la consulta ambiental de personas que no pertenecen a una nacionalidad o pueblo indígena.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, auto de selección de 6 de abril de 2021.

<sup>5</sup> Comparecieron en calidad de *amici curiae*: Karina Paredes, bióloga; Jenny Meneses Lascano, Comité prodefensa del río Aquepi; Viviana Morales Naranjo, investigadora sobre derechos de la naturaleza.

<sup>6</sup> Johana Núñez García y Polivio Flores Jarrín, prefecta y procurador síndico del GAD provincial, escrito de 10 de noviembre de 2021; Jorge Viteri Reyes, coordinador general de Asesoría Jurídica del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, escrito de 11 de noviembre de 2021.

<sup>7</sup> Constitución, artículo 436 (6); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículos 2 (3) y (25).

<sup>8</sup> LOGJCC, artículo 25 (6) y (8).

causa en sede jurisdiccional no fue adecuado y los derechos afectados no fueron adecuadamente reparados.<sup>9</sup>

### III. Hechos del caso

10. La comuna “Julio Moreno Espinosa”<sup>10</sup> está ubicada en la parroquia Río Verde, cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Se conforma por los Recintos Aquepi y San Vicente de Aquepi, ubicados a lo largo de la cuenca del río Aquepi. La población se dedica a la actividad agrícola, ganadera, porcícola, avícola, piscícola y turística.<sup>11</sup>
11. El 29 de abril de 2015, SENAGUA autorizó el aprovechamiento de aguas procedentes del río San Vicente (afluente del río Aquepi) a favor de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de la comuna Julio Moreno Espinosa (“Julio Moreno Espinosa”),<sup>12</sup> en un caudal de 11,37 litros/segundo (l/s) destinado exclusivamente a uso doméstico de 477 familias.<sup>13</sup>
12. El 15 de julio de 2015, el GAD provincial elaboró el “*Proyecto de infraestructura de riego a gravedad Unión Carchense*”<sup>14</sup> para construir e implementar el sistema de riego comunitario a pequeños y medianos productores de los sectores Unión Carchense<sup>15</sup>, Aquepi, Julio Moreno Espinosa y Otongo Mapalí. El proyecto abarcaba 1000 hectáreas (has.) de cultivos para riego, las que necesitaban un caudal de 400 l/s, que se tomarían del río Aquepi.
13. El GAD provincial solicitó el aprovechamiento del caudal de agua a SENAGUA. El 24 de septiembre de 2015, el perito de SENAGUA midió el río Aquepi, determinó que el

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Caso No. 159-11-JH/19, párrafos 7 a 12.

<sup>10</sup> La comuna se constituyó mediante acuerdo ministerial MAGAP No. 1711 de 15 de abril de 1961.

<sup>11</sup> Jenny Meneses Lascano, Comité prodefensa del río Aquepi, escrito de 8 de noviembre de 2021.

<sup>12</sup> Por la ubicación geográfica del río y la jurisdicción de la autoridad del agua, SENAGUA actuó a través de sus entidades desconcentradas Demarcación Hidrográfica de Esmeraldas y al Centro de Atención al Ciudadano de Santo Domingo de los Tsáchilas.

<sup>13</sup> SENAGUA, Demarcación Hidrográfica de Esmeraldas, trámite No. 441-2014 de 29 de abril de 2015, fojas 1 a la 4. Santos César Amaya Duarte, presidente de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de la comuna Julio Moreno Espinosa, solicitó el aprovechamiento de agua. La resolución estableció que la captación se realice a la orilla izquierda del río San Vicente, dispuso que la junta presente los planos para construcción de la captación, los que serían aprobados por el SENAGUA. Ordenó las servidumbres forzosas de captación, conducción, tránsito, vigilancia y conexas hasta llegar a las acometidas domiciliarias. La junta quedó exenta del pago de la tarifa por cuanto el aprovechamiento de agua es para consumo humano. Se determinó el plazo de 20 años renovables, y que SENAGUA, de oficio, podría revisar la resolución.

<sup>14</sup> El proyecto presenta diferentes denominaciones: “*Proyecto de infraestructura de riego a gravedad Unión Carchense*”, “*Construcción de la infraestructura de riego comunitario Unión Carchense*”, “*Proyecto de infraestructura de riego comunitario Unión Carchense*”, “*Proyecto de incremento de la producción agrícola en las unidades productivas agropecuarias mediante la dotación de agua de riego en la comunidad Unión Carchense*”.

<sup>15</sup> El recinto está ubicado en la parroquia Río Verde, cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

caudal promedio de estiaje<sup>16</sup> es de 1331.39 l/s, lo comparó con la necesidad hídrica de 400 l/s y concluyó que existe el caudal disponible y de seguridad para autorizar el uso y aprovechamiento del agua. Además, señaló que existe un sobrante en el caudal de 931,39 l/s de los cuales 133,13 l/s corresponde a reserva ecológica y 11,37 l/s a la comuna Julio Moreno Espinosa, dejando una reserva en el caudal de 786,89 l/s para otros usuarios.<sup>17</sup>

14. El 21 de octubre de 2015, SENAGUA autorizó el aprovechamiento de aguas procedentes del río Aquepi a favor del GAD provincial, en un caudal de 400 l/s destinado exclusivamente al riego de 1000 has. del “*Proyecto de infraestructura de Riego Unión Carchense*”, y señaló que se deja en “*caudal ecológico de 133,13 l/s, a favor de las especies bioacuáticas que habitan a lo largo del río Aquepi.*”<sup>18</sup>
15. El 21 de septiembre de 2017 con motivo de una solicitud particular de aprovechamiento de agua con fines turísticos, otra perito de SENAGUA midió el río Aquepi y determinó que el caudal promedio de estiaje bajó a 1257.10 l/s.<sup>19</sup>
16. Durante el año 2018, líderes y lideresas comunitarias de Julio Moreno Espinosa y del recinto Aquepi conformaron la “Comisión Pro Defensa del Río Aquepi”, remitieron varias comunicaciones al GAD provincial, al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y a SENAGUA, en ellas expresaron que el caudal del río era bajo, que “*si el pueblo no tiene agua en época de verano como pretenden llevarse 440 litros por segundo para regar las tierras (sic)*”<sup>20</sup>, que el proyecto de riego no fue socializado con los habitantes, tampoco se ha entregado información sobre el proyecto porque “*consideran que no estamos en capacidad para entenderlo.*” Manifestaron que la implementación provocará “*consecuencias catastróficas para el ecosistema, medio ambiente, turismo, habitacional y productivo de la zona.*”<sup>21</sup> Expresaron su oposición a la ejecución del proyecto y sus procesos contractuales, solicitaron que SENAGUA

---

<sup>16</sup> El estiaje es el nivel de caudal mínimo que alcanzan los ríos, lagunas o el acuífero en la época de mayor calor, debido principalmente a la sequía. En Ecuador el estiaje corresponde a la época seca o verano.

<sup>17</sup> Carlos Alberto Flores Cruz, analista técnico de SENAGUA, informe técnico No. SENAGUA-SDHE-CACSDT-127-2015 de 24 de septiembre de 2015, fojas 17 a la 21 del expediente I de primera instancia.

<sup>18</sup> SENAGUA, Demarcación Hidrográfica de Esmeraldas, trámite No. 684-2015 de 21 de octubre de 2015, fojas 27 a la 29. La resolución estableció que se deja en reserva 786,89 l/s para potenciales usuarios, ordenó las servidumbres forzosas de captación, fijó la tarifa de USD 741.60 a ser pagada por el aprovechamiento de agua para riego, determinó el plazo de 10 años renovables, dispuso que el GAD provincial presente los planos de construcción de la captación, conducción, almacenamiento y distribución del caudal, los que serían aprobados por el SENAGUA para su construcción, además la entidad expresó que, de oficio, podría revisar la resolución.

<sup>19</sup> Jennifer Catagua Vélez, analista técnico de SENAGUA, informe técnico No. SENAGUA-SDHE-CACSDT-071-2017 de 21 de septiembre de 2017, fojas 30 a la 36. Del caudal de 1257,10 l/s, 400 l/s correspondían al GAD provincial, 11,37 l/s para la comuna Julio Moreno Espinosa, 84.57 l/s era caudal ecológico, dejando una reserva de 761,16 l/s de los que se recomendó el uso del caudal de 0,62 l/s para el Complejo Turístico Parque Acuático D’Disney de propiedad de Eduardo Javier López Córdova.

<sup>20</sup> Comisión Pro Defensa del río Aquepi, oficio S/n de 27 de abril de 2018 dirigido al CPCCS, fojas 51 a la 53.

<sup>21</sup> Galdys Sagbay, presidenta de la comuna Julio Moreno, y Jenny Meneses Lascano, secretaria comité promeoras del recinto Aquepi, oficio s/n de 7 de marzo de 2018 dirigido al GAD provincial, foja 37.

revoque la resolución de 21 de octubre de 2015 y verifique el caudal del río en época de estiaje.<sup>22</sup>

17. El GAD provincial ejecutó los procedimientos contractuales para la construcción de la obra pública y, el 23 de agosto de 2018, suscribió el contrato denominado “*Construcción de la infraestructura del sistema de riego Unión Carchense*” con el Consorcio NARABIC por el monto de USD 2’935.159.77.<sup>23</sup> La obra inició el 4 de octubre de 2018.
18. El 17 de octubre del 2018, tres técnicos realizaron una nueva medición al río Aquepi, y concluyeron que el caudal en época de estiaje era de 448,36 l/s.<sup>24</sup>
19. El GAD provincial y SENAGUA organizaron visitas *in situ* a la ejecución del proyecto.<sup>25</sup> Además, el 8 de mayo de 2019, el GAD provincial suscribió el contrato complementario a la “*Contratación de construcción de la infraestructura del sistema de riego Unión Carchense*” con el Consorcio NARABIC por el monto de USD 234.519.27.<sup>26</sup> La obra complementaria inició el 10 de mayo de 2019.
20. La falta de atención por parte de las autoridades públicas acrecentó el descontento entre los habitantes de Julio Moreno Espinosa y Aquepi.<sup>27</sup> El 19 de agosto de 2019 colocaron una cadena en la vía que conduce a San Vicente de Aquepi y la captación de agua del proyecto de riego, designaron a un guardia que impedía el paso a los contratistas, fiscalizadores, obreros y funcionarios del GAD provincial.
21. El cierre de la vía se extendió hasta el 16 de septiembre de 2019, cuando el Intendente de Policía intervino para retirar la cadena y al guardián. Sin embargo, la obra no

---

<sup>22</sup> Comisión Pro Defensa del río Aquepi, oficio S/n de 22 de mayo de 2018 dirigido a SENAGUA, fojas 54 a la 57.

<sup>23</sup> GAD provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, contrato No. 080-GADPSDT-JCP-2018, denominado “*Construcción de la infraestructura del sistema de riego Unión Carchense*” de 23 de agosto de 2018; GAD provincial (12 de septiembre de 2017), *Construcción del sistema de infraestructura de riego comunitario Unión Carchense*, <https://youtu.be/BI6qqHNM4tU>.

<sup>24</sup> Henry Endara, Jonathan Cadena y Antony Zambrano, informe técnico No. Ecologic-MC-10-2018 de 17 de octubre de 2018, fojas 38 a la 42 del expediente I de primera instancia.

<sup>25</sup> GAD provincial (12 de enero de 2019), *Proyecto de riego comunitario en Unión Carchense: visita de la prefecta*, <https://fb.watch/95PDNmk46c/>; GAD provincial (6 de mayo de 2019), *Visita del Secretario del Agua al proyecto de riego comunitario en Unión Carchense*, <https://fb.watch/95PATg5A9s/>.

<sup>26</sup> Los trabajos complementarios consistían en la instalación de: rejillas para la captación, tubería de conducción, tubos de protección, válvulas y accesorios, y puentes para pasos de tubería.

<sup>27</sup> Jovino Quito, presidente de la Comisión pro-defensa del Río Aquepi, mediante oficio s/n de 12 de agosto de 2019, solicitó a SENAGUA la caducidad de la resolución de aprovechamiento de agua. SENAGUA con memorando No. SENAGUA-SDHE.13-2019-0565-M de 18 de septiembre de 2019, comunicó que no es procedente el pedido y que se realizarán campañas de medición del caudal del río Aquepi.

- continuó.<sup>28</sup> Al siguiente día, los habitantes de Julio Moreno y Aquepi bloquearon nuevamente la vía, con cordones humanos, vigiliias, vehículos, material pétreo y más.<sup>29</sup>
22. El 2 de octubre de 2019, los habitantes y propietarios de los predios ubicados en las riberas del río Aquepi presentaron acción de protección con medidas cautelares.<sup>30</sup> Alegaron la vulneración del derecho constitucional a la salud, agua, ambiente sano, consulta previa, y derechos de la naturaleza.<sup>31</sup>
  23. El 10 de octubre de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo (“el juez”) calificó a trámite la demanda, pero rechazó la petición de medidas cautelares por improcedentes.
  24. El 11 de noviembre de 2019 tuvo lugar la audiencia, en la que participaron los accionantes, representantes del SENAGUA, del GAD provincial y la Procuraduría General del Estado y los *amici curiae*. Tras escuchar las intervenciones, el juez suspendió la audiencia y ordenó la práctica de varios elementos probatorios<sup>32</sup>, entre ellos, una inspección judicial al río Aquepi.
  25. El 21 de noviembre de 2019 se realizó la inspección judicial. El juez observó los lugares donde se construían las captaciones de agua para el proyecto de riego y las captaciones existentes de Julio Moreno Espinosa y Aquepi, también expresó que, en el caso, “*se va a determinar si a mi me compete o no me compete proteger esos derechos, porque los derechos son en dimensión legal y constitucional.*”<sup>33</sup>
  26. El 10 de diciembre de 2019 se reinstaló la audiencia. El juez escuchó una vez más a las partes procesales y declaró sin lugar la demanda porque no se vulneraron derechos constitucionales. La procuradora común apeló la decisión.
  27. El 23 de diciembre del 2019, el juez expidió la sentencia por escrito, expresó que “*en base (sic) a la Inspección Ocular (in situ) realizada por el Juzgador; y, al no determinarse técnicamente ningún tipo de daño ambiental, no se podrían ver afectados los derechos a la naturaleza en la dimensión y gravedad planteada por los accionantes*

---

<sup>28</sup> El 30 de octubre de 2019, el GAD provincial suscribió el acta de suspensión temporal de trabajos No. 2 con el contratista, hasta que se restablezca el paso en la vía y se garantice la integridad física de los obreros, contratistas, fiscalizadores, funcionarios y la maquinaria.

<sup>29</sup> Acción ciudadana Tv (2 de octubre de 2019), *Recinto Aquepi en vigilia por nuestro río amenazado por proyecto del GAD provincial*, <https://fb.watch/95Pa8dRFD1/>

<sup>30</sup> El 3 de octubre de 2019, Johnny Fabricio Pacheco Concha, juez de la Unidad de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santo Domingo, ordenó completar la demanda respecto a “*la descripción del acto u omisión violatorio del derecho que produjo el daño*”. Los accionantes cumplieron con lo ordenado mediante escrito de 8 de octubre de 2019.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, fojas 111 a la 121 del expediente I de primera instancia.

<sup>32</sup> El juez ordenó que el GAD provincial entregue copias certificadas de toda documentación relacionada con el proceso de contratación del proyecto de riego, las actas de socialización, los rubros para el pago de las servidumbres, la concesión, autorización y aprovechamiento del agua; que SENAGUA informe sobre el aforo del río; que el Ministerio de Ambiente informe sobre posibles daños al río; e inspección judicial.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, grabación de la inspección judicial, foja 2578 del expediente XXVI de primera instancia.

*en interrelación además a los derechos del buen vivir, mencionados, estos son: ambiente sano, al agua y a la salud; y, por ende tampoco procedería la consulta previa invocada” y resolvió rechazar la demanda.<sup>34</sup>*

28. El 13 de marzo de 2020 tuvo lugar la audiencia de apelación.
29. El 22 de abril de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, con voto de mayoría, aceptó el recurso de apelación, declaró que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque *“la Secretaría del Agua, debió observar las disposiciones normativas que forman parte del ordenamiento jurídico y que se encuentran determinadas previamente, como la normativa referente a la consulta a la comunidad”*, y, como medidas de reparación integral, ordenó *“3.1. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 23 de diciembre del 2019 [...] 3.2. Dejar sin efecto el acto administrativo mediante el cual la Secretaría del Agua autorizó al GAD Provincial la ejecución del proyecto de riego materia de la presente acción, consecuentemente se suspenden los trabajos de ejecución del referido proyecto. 3.3. En razón que existe una inversión pública realizada, el GAD Provincial de Santo Domingo, debe presentar un proyecto alternativo en beneficio de todos los sectores y/o comunidades involucradas, que viabilice el aprovechamiento de la inversión”*.<sup>35</sup> El GAD provincial y SENAGUA formularon recursos de aclaración.
30. El 18 de mayo de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas rechazó los pedidos de aclaración por improcedentes e impertinentes.
31. El 29 de mayo de 2020, SENAGUA formuló acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de abril de 2020 y el auto de 18 de mayo de 2020. El 9 de julio de 2020, el tribunal de la Sala de Admisión inadmitió a trámite la demanda y la remitió a Sala de Selección.<sup>36</sup>
32. El 5 de noviembre de 2020, el juez de ejecución consideró que el GAD provincial cumplió con *“la suspensión de los trabajos”*, presentó el *“proyecto alternativo denominado Multipropósito Aquepi... socializado con un representante de Aquepi, Junta de Agua Potable de Julio Moreno y EPMAPA SD”*, que *“el proyecto alternativo MULTIPROPÓSITO AQUEPÍ busca cristalizar como objetivo, el proveer a dichas comunidades - a más de agua para riego - agua para el consumo humano”*, que *“la Corte Provincial no determinó ninguna violación a los derechos de la naturaleza, lo cual constituía la preocupación máxima de los moradores ‘supuestamente afectados’ en torno al uso de dicho recurso hídrico”*, y que las observaciones de los accionantes *“fueron realizadas en forma empírica como se evidencia de los autos, por ende*

---

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, fojas 1 al 4.

<sup>35</sup> Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, fojas 1 al 4.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Caso No. 527-20-EP, auto de 9 de julio de 2020.

*prevalecieron las explicaciones técnicas contenidas en proyecto”, por lo que ordenó el archivo del caso.*<sup>37</sup>

#### IV. Argumentos de las partes

33. Los accionantes en su demanda alegaron que *“la Acción de Protección es la única vía idónea y eficaz para proteger los derechos de la naturaleza, así como su protección frente a procesos de degradación, los daños que se podrían causar, por su magnitud, tienen efectos en las generaciones actuales, pero también en las futuras de las comunidades Aquepi y Julio Moreno Espinoza, dando prioridad al consumo humano, a la vida, antes que terrenos productores de baby banano”*.<sup>38</sup>
34. Los accionantes señalaron que 412 familias se benefician del caudal del río Aquepi para consumo humano, que actualmente *“no existe el caudal suficiente ni para el consumo humano mucho menos para el proyecto de riego”, que se violó “el derecho a la consulta previa [porque] el proyecto era de socializarlo antes de la construcción y de la concesión u otorgamiento [del] uso y aprovechamiento de agua”, que con el proyecto se “quiere trasladar ese caudal por un tubo a una comunidad a 9 kilómetros de distancia efectivamente deja de recorrer por ese caudal normal y [afecta] la vida de las personas que viven en las riberas”, que mientras los habitantes de Aquepi y Julio Moreno Espinosa requieren el agua “para consumo humano” el proyecto pretende que los finqueros de la comunidad Unión Carchense “comunidad vecina, efectivamente, ellos también están luchando por el proyecto de riego... que no tiene más allá una aspiración por regar las plantas de baby orito, baby banano”, que “es deber del estado la protección ambiental de modo que no se exponga a las personas a condiciones de insalubridad [o] quedarse sin alimentos.”*<sup>39</sup>
35. SENAGUA manifestó que ha garantizado el derecho al agua de todos los moradores de Aquepi, que expidió tres autorizaciones de uso y aprovechamiento del caudal del río Aquepi,<sup>40</sup> que cada autorización se basó en estudios y mediciones técnicas, que, en ese momento, cuantificaban suficiente reserva de caudal, que advertía a los usuarios que se reservaba la autorización de los planos y diseños para la construcción de las tomas de agua.<sup>41</sup> Agregó que ante la inconformidad con el proyecto de riego, se *“convocó a una reunión con representantes de la Junta de Agua de Julio Moreno, de la junta de Unión Carchense representantes del GAD provincial y la Secretaría del Agua en la cual se les volvió a socializar a la juntas de agua por el proyecto de riego”*.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Unidad de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Santo Domingo, auto de 5 de noviembre de 2020, verificado en el sistema SATJE.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, Caso 1185-20-JP, fojas 1 a la 12 del I expediente de primera instancia.

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, grabación de audiencia de primera instancia.

<sup>40</sup> Ver párrafos 12, 13 y 14.

<sup>41</sup> Ver Considerando 2 de la Autorización de uso de caudal a la Junta de agua potable y alcantarillado de Aquepi; Considerando 4 de la Autorización de uso de caudal al GAD Provincial; Acápites 9.4 del Informe técnico para la autorización particular con fines turísticos, Caso No. 1185-20-JP, fojas

<sup>42</sup> Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, grabación de audiencia de primera instancia.

36. SENAGUA manifestó que, ante la alerta de la población sobre *“la incapacidad que tiene el Río para proveer del caudal concesionado al Proyecto de Riego Unión Carchense”*,<sup>43</sup> rechazó el pedido de caducidad de la autorización de aprovechamiento del agua de 21 de octubre de 2015, informó que *“la Subsecretaría Demarcación Hidrográfica Esmeraldas, ha realizado las siguientes mediciones: Aforo Nro. 1 (16-10-2018) 186.95 l/s; Aforo Nro. 2 (12-07-2019) 286.55 l/s y Aforo Nro. 3 (04-09-2019) 284.86 l/s”*<sup>44</sup> (énfasis añadido), pero que no se pudo realizar más aforos porque *“los accionantes no permitieron el ingreso a los técnicos”*, y que por estar pendiente el trámite administrativo de modificación a la autorización, SENAGUA no vulneró ningún derecho constitucional.<sup>45</sup>
37. El GAD provincial señaló que realizó un proyecto de riego para mejorar la calidad de vida y productividad de la población rural de Unión Carchense *“con una cobertura final de aproximadamente 998 hectáreas, lo cual permitirá mejorar la producción de alimentos, disminuir los costos de producción y contrarrestar los impactos causados en época de sequía (julio a noviembre), manteniendo su potencial productivo en todo el año, a pesar de las inclemencias del tiempo”*,<sup>46</sup> que ante la preocupación de los accionantes socializó el proyecto y se comprometió en *“un acta de acuerdo voluntario entre la junta del agua Julio Moreno Espinoza y la junta de riego Unión Carchense”*<sup>47</sup>, que tanto la obra pública como la medición de aforos del río fueron suspendidas *“porque al momento de ingresar al río hay una cadena, se acercan suena una sirena y no dejan pasar.”*
38. Además, el GAD provincial menciona que no existe el supuesto acaparamiento porque *“no se podría ni decir que la fuente de agua potable se secará primero si ellos están arriba y la toma de agua es abajo”*, agrega que *“SENAGUA es competente para resolver si se está acaparando agua y eso vulnera el derecho a la salud y el derecho al agua”*. Alega que *“desvío no vamos a hacer, vamos a hacer una captación del río, que*

---

<sup>43</sup> Comisión Pro-defensa del Río Aquepi, oficio S/n de 12 de agosto de 2019, dirigido al Secretario del Agua, fojas 87 y 88 del I expediente de primera instancia, *“Doctor Humberto Cholango [...] solicitamos por la autoridad que usted representa se disponga: Se declare la Caducidad de la Resolución de SENAGUA dictada con fecha de 21 de octubre de 2015 dentro de la causa N° 684-2015 en la que se autoriza el Derecho de Aprovechamiento de Aguas a favor del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS, en un caudal requerido de 400 l/s, procedentes del Río Aquepi”*.

<sup>44</sup> Secretaria del Agua, memorando No. SENAGUA-SDHE.13-2019-0548-M de 13 de septiembre de 2019, a fojas 90 a la 92 del I expediente de primera instancia.

<sup>45</sup> Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, grabación de audiencia de primera instancia.

<sup>46</sup> GAD Provincial, escrito de 10 de noviembre de 2021.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, grabación de audiencia de primera instancia. El acuerdo trató sobre: Socializar el proyecto de riego Unión Carchense a todos los usuarios que no han sido tomados en cuenta para el riego parcelario. Realizar el levantamiento de información para la inclusión de nuevos usuarios. Medir y registrar los caudales del río Aquepi permanentemente. Considerar la contratación de servicios para restauración forestal de afluentes de agua para consumo humano y riego de las micro cuencas del río Aquepi; Esto guarda relación con el informe del GAD Provincial, contenido en el escrito de 10 de noviembre de 2021. Señala que el 6 de diciembre de 2017 se suscribió el *“informe de socialización del proyecto de riego Unión Carchense”*, y que el 31 de mayo de 2018 se realizó la reunión para *“socializar el proyecto de Infraestructura de Riego Unión Carchense, con énfasis en riego parcelario, a los usuarios convocados por la SENAGUA y responder a las inquietudes de la ciudadanía”*.

*cuando esté lleno eso va a un reservorio de agua, es imposible desviar en esa zona, entonces con eso no se puede decir que se está vulnerando el derecho al agua, derecho a la naturaleza tampoco*". Concluye con que se han respetado todos los derechos y se declare la improcedencia de la demanda.

39. El Comité prodefensa del río Aquepi manifiesta que la construcción e implementación del proyecto de riego preocupó a los habitantes *"de tan sólo mirar cómo en época de estiaje, las aguas de este río se reducían drásticamente, influenciado por una serie de factores, sobre todo el cambio climático, la deforestación"*, comenta que *"el 4 de octubre de 2018 ingresan los tractores, máquinas, vehículos con la tubería, personal, etc. Agregando mayor preocupación en la población porque eran testigos del desastre que causaban a la naturaleza, a las fincas por donde pasó la tubería"*. Mencionan que ni la prefecta ni el secretario del agua, en sus visitas para recorrer el proyecto de riego, se reunieron con la comunidad por lo que se *"resuelve colocar una cadena y cerrar el acceso de las máquinas, camiones y vehículos para la continuación de la obra"*. Que *"realizaron charlas en defensa de nuestros derechos, en defensa de la naturaleza, en otras palabras se concientizó a las personas de que la Constitución nos respalda, de que tenemos obligaciones y deberes que cumplir, como el cuidado del Río y su reforestación"*, que *"entre noches tranquilas de luna llena, noches oscuras de luna nueva y noches de torrenciales aguaceros nos mantuvimos firmes en el propósito y con posición indeclinable por el lapso aprox. de 270 DIAS"*. Finalmente, señalan *"estamos organizándonos para iniciar las actividades de reforestación con los dueños de las fincas que se encuentran a lo largo de la cuenca del Río Aquepi"*.<sup>48</sup>
40. Karina Paredes, Jenny Naranjo y Cecilia Puertas, biólogas, elaboraron un informe sobre el ecosistema del río Aquepi, que fue conocido en la audiencia de primera instancia, sobre los componentes florísticos y faunísticos, determinaron que *"existen bioindicadores que indican que la calidad del agua es muy buena"*,<sup>49</sup> registraron especies de plantas, aves, macroinvertebrados, peces, y concluyeron que *"la evaluación rápida realizada gracias a la presencia/ausencia de macroinvertebrados acuáticos, revela una muy buena calidad de agua presente en los tres lugares de muestreo del río Aquepi. Este hecho se corrobora por los registros de ictiofauna intolerante a la contaminación (como en el caso de la preñadilla) y la posible presencia de la nutria"*.<sup>50</sup>

## V. Análisis constitucional

41. La Corte analiza jurídicamente los hechos del caso en cuatro acápite: i) los derechos de la naturaleza y del río Aquepi; ii) la consulta ambiental; iii) la tutela efectiva de derechos; y iv) la reparación integral.

### i) Los derechos de la naturaleza y del río Aquepi

<sup>48</sup> Jenny Meneses Lascano, Comité prodefensa del río Aquepi, escrito de 8 de noviembre de 2021.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, grabación de audiencia de primera instancia.

<sup>50</sup> Karina Paredes, Jenny Naranjo y Cecilia Puertas, escrito de *amicus curiae* de 5 de noviembre de 2021, "Informe de los hallazgos biológicos en la comuna de Aquepi en el punto donde se planifica hacer la toma de agua para el proyecto de riego comunitario Unión Carchense de 7 de Noviembre de 2019".

42. La Constitución establece que la naturaleza es sujeto de derechos y tiene derecho “*a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.*”<sup>51</sup>
43. La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA o Ley del Agua) desarrolla el contenido de los derechos de la naturaleza enfocados en el agua y en los ecosistemas hídricos:

*En la conservación del agua, la naturaleza tiene derecho a:*

- a) La **protección** de sus fuentes, zonas de captación, regulación, recarga, afloramiento y cauces naturales de agua, en particular, nevados, glaciares, páramos, humedales y manglares;
  - b) El **mantenimiento** del caudal ecológico como garantía de preservación de los ecosistemas y la biodiversidad;
  - c) La **preservación** de la dinámica natural del ciclo integral del agua o ciclo hidrológico;
  - d) La **protección** de las cuencas hidrográficas y los ecosistemas de toda contaminación (énfasis añadido).<sup>52</sup>
44. La naturaleza ha sido reconocida como titular de derechos en la Constitución. La Corte ha establecido que la naturaleza es un sujeto complejo que debe ser comprendido desde una perspectiva sistémica porque la naturaleza está conformada por un conjunto interrelacionado, interdependiente e indivisible de elementos bióticos y abióticos (ecosistemas). Cuando un elemento se afecta, se altera el funcionamiento del sistema. Cuando el sistema cambia, también afecta a cada uno de sus elementos.<sup>53</sup>
45. Los elementos de la naturaleza permiten la existencia, mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Junto con comprender el contenido y el alcance del reconocimiento de derechos de la naturaleza en la Constitución, se puede atender la función y rol de cada uno de los ecosistemas y elementos que conforman la naturaleza.<sup>54</sup>
46. La naturaleza, como un todo, y cada uno de sus componentes sistémicos que actúan interrelacionadamente al permitir la existencia, mantenimiento y regeneración de los

---

<sup>51</sup> Constitución, artículo 71. El inciso tercero además establece que “*El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.*”

<sup>52</sup> LORHUAA, título III, capítulo III.

<sup>53</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 27. La Corte definió que un ecosistema es un sistema formado por organismos, hábitats (medio ambiente físico en el que viven) y las relaciones tanto bióticas como abióticas que se establecen entre ellos. Todos los seres que viven en un ecosistema interactúan entre sí y con el medio.

<sup>54</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21, párrafos 28 y 29.

ciclos vitales, la estructura, las funciones y los procesos evolutivos, están reconocidos y protegidos por la Constitución.<sup>55</sup>

47. El río es un elemento de la naturaleza que es parte de un ecosistema mayor, que puede ser identificado como cuenca hidrográfica. Las funciones del río permiten y sostienen la vida tanto de la especie humana como de otras especies y de la vegetación. La Corte ha reconocido que los ríos, en su estado natural, *“cumplen diversas funciones eco sistémicas como provisión de agua para los seres humanos, auto purificación, control de inundaciones y sequías, mantenimiento de hábitat para peces, aves y otra vida silvestre, mantenimiento de los flujos de sedimento, nutrientes y salinidad de estuarios...”*<sup>56</sup>
48. Los ríos, por otro lado, *“son ecosistemas dinámicos, complejos e integradores, con múltiples conexiones con otros ecosistemas: longitudinales (conexión río arriba - río abajo), laterales (conexión con la cuenca hidrográfica y vegetación de la ribera) y verticales (conexión con las aguas subterráneas y la precipitación). Las conexiones longitudinales y laterales se reflejan en uno de los principales procesos eco sistémicos de los ríos, que es el transporte y procesamiento de materiales en suspensión, químicos y otros nutrientes que mantienen los ciclos biogeoquímicos del planeta.”*<sup>57</sup>
49. La afectación de un río, en consecuencia, podría afectar, por sus conexiones, a todo un ecosistema.
50. De ahí que el río, como otros elementos de la naturaleza, debe tener valoración en sí mismo y en función de lo que aporta a la vida de las comunidades bióticas, incluida la de la especie humana, apostadas a lo largo de sus riberas.
51. La Corte considera que el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos en la Constitución, en términos generales y abstractos, no requiere de reconocimientos específicos para promover y proteger a la naturaleza y cada uno de los elementos que la conforman.
52. Sin embargo, como sucede con los ríos, cada uno de estos elementos cumple un rol en el ecosistema, de donde emana su valor integral e individual sin desconocer su valor en conjunto. La jurisprudencia de la Corte ha valorado la importancia de cada elemento de un ecosistema por su importancia sistémica.<sup>58</sup>
53. El reconocimiento jurisdiccional específico de un titular de derechos, por ser parte de la naturaleza, aunque no es necesario para la determinación de su existencia y protección, tiene sentido para garantizar el fin último del reconocimiento constitucional de los

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 33; Constitución, artículo 71.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 32-17-IN/21, párrafo 60.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 32-17-IN/21, párrafo 59.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencias Nos. 32-17-IN/21, 22-18-IN/21, 1149-19-JP/21.

derechos de la naturaleza, que es proteger la naturaleza y “*construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza.*”<sup>59</sup>

54. Para lograr este fin, bajo la consideración de que la Corte ya ha reconocido que está conformada por un conjunto interdependiente e indivisible de elementos bióticos y abióticos, la especificación de las protecciones a cada elemento es razonable. Por ello, la declaración jurisdiccional de sujeto de derechos permite la determinación de sus características particulares tales como la identificación de su nombre, ubicación, historia, precisión concreta de su ciclo vital, estructura, funciones y procesos evolutivos y del daño que puede haber.<sup>60</sup> De igual modo, permite establecer las obligaciones específicas del Estado frente a estos elementos, puesto que solo así se puede establecer las medidas de reparación más adecuadas desde una perspectiva sistémica.
55. De ahí que los jueces y juezas pueden con propiedad recibir demandas a nombre de elementos específicos de la naturaleza, que tienen identidad, ubicación, contexto, ciclo vital, estructura, funciones y procesos evolutivos. En el caso que está bajo conocimiento de la Corte, por ejemplo, se trata del río Aquepi.
56. El río Aquepi –nombre que viene dado por el grupo indígena Tsáchila de Chigüilpe y significa “piedra resbalosa”— ubicado en la Parroquia Río Verde, cantón Santo Domingo, provincia Santo Domingo de los Tsáchilas, que nace en la cordillera de “Los Libres”<sup>61</sup> de dos esteros afluentes que le dan forma a lo largo de 15 km de extensión,<sup>62</sup> es sujeto de derechos.
57. El río Aquepi y el ecosistema al que pertenece es titular de los derechos a “*que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.*”<sup>63</sup>
58. En cuanto al reconocimiento de los derechos que tiene el río Aquepi, los *obligados* son el Estado, a nivel nacional y local, de acuerdo con sus competencias para el cuidado de sus aguas, las personas, naturales y jurídicas, y comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, que habitan a su alrededor y usan sus aguas. De acuerdo con la Constitución las personas tienen la responsabilidad de “*respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.*”<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> Constitución, preámbulo.

<sup>60</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 37.

<sup>61</sup> Karina Paredes, Jenny Naranjo y Cecilia Puertas, *amicus curiae*, Informe de los hallazgos biológicos en la comuna de Aquepi en el punto donde se planifica hacer la toma de agua para el proyecto de riego comunitario Unión Carchense de 7 de Noviembre de 2019, fojas 1 a la 12; Jenny Meneses Lascano, *amicus curiae*, representante del Comité prodefensa del río Aquepi, oficio S/N de 8 de noviembre de 2021.

<sup>62</sup> Fernando Moya Falcones, director zonal 2 del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, memorando No. MAAE-DZ2-2021-2567-M de 11 de noviembre de 2021.

<sup>63</sup> Constitución, artículo 71.

<sup>64</sup> Constitución, artículo 83 (6).

59. El *contenido* de los derechos de la naturaleza se desprende de las obligaciones generales de no hacer (negativas) y de hacer (positivas) de cualquier derecho. Las obligaciones de *no hacer* constan en el enunciado del artículo 71 cuando dice que la naturaleza o Pacha Mama “*tiene derecho a que se respete...*”. La obligación de *hacer* se enuncia con las palabras: mantener, regenerar, incentivar, proteger, promover, recuperar, conservar y restaurar.<sup>65</sup> Este contenido se ve reforzado y precisado por lo establecido en la LORHUAA<sup>66</sup>, que tiene particular importancia en el presente caso, ya que al ecosistema que nos referimos es un río y “*La naturaleza o Pacha Mama tiene derecho a la conservación de las aguas con sus propiedades como soporte esencial para todas las formas de vida*”.<sup>67</sup>
60. El objeto de protección es el *ciclo vital* y la finalidad del reconocimiento y garantía de los derechos de la naturaleza es alcanzar la vida en *armonía* con la naturaleza<sup>68</sup>, que se manifiesta cuando existe un equilibrio en el ecosistema al que pertenece el elemento de la naturaleza. El *ciclo vital*, a su vez, como dispone la Constitución, permite mirar al sujeto tutelado, en este caso un río, desde su “*estructura, funciones y procesos evolutivos.*”<sup>69</sup> Considerando esta estructura compleja, se respeta la existencia del río en su integralidad, tal como exige la Constitución.<sup>70</sup>
61. La *estructura* del río tiene varios elementos: la morfología, el fondo, los sedimentos, el caudal y el agua. El agua es un elemento importante que a su vez tiene una particular protección constitucional. Por ejemplo, la Corte estableció que el derecho al agua se traduce en que las personas tengan acceso a un abastecimiento continuo, suficiente y salubre de agua para su uso personal y doméstico, así como para su salud.<sup>71</sup>
62. Las *funciones* son, entre otras, la provisión y purificación del agua para consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, mantenimiento de hábitat para la vida vegetal y animal (peces, aves y vida silvestre), transporte de agua lluvia y de otras fuentes, el control de inundaciones o sequías, la satisfacción de necesidades humanas básicas (alimentación si hay peces y regadío si hay sembríos que requieren agua), la conectividad de procesos ecológicos y dinámicas sociales, ambientales y económicas a lo largo del río, desde su origen hasta su desembocadura.<sup>72</sup>
63. Para los *procesos evolutivos*, se podría mirar al río en perspectiva histórica y apreciar que “*la diversidad y abundancia de formas de vida en ríos, reflejan millones de años de*

---

<sup>65</sup> La LORHUAA establece obligaciones de proteger, mantener, preservar, restaurar y recuperar.

<sup>66</sup> LORHUAA, título III, capítulo III, derechos de la naturaleza, artículos 64, 65 y 66.

<sup>67</sup> LORHUAA, artículo 64.

<sup>68</sup> Constitución, Preámbulo; artículo 66 (27).

<sup>69</sup> Constitución, artículo 71.

<sup>70</sup> Constitución, artículo 71.

<sup>71</sup> Constitución, artículos 3(1), 12, 13, 15, 66 (2), 276 (4), 318, 411, 412; Corte Constitucional, Sentencia N. 32-17-IN/21, párrafo 37.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, Sentencia N. 32-17-IN/21, párrafo 59.

*evolución y adaptación a ciclos naturales.*”<sup>73</sup> Alterar el funcionamiento y la estructura de un río podría interrumpir su proceso evolutivo milenario. De ahí que cualquier uso, intervención o alteración de la estructura o función del río, que afecte drásticamente a su ciclo vital o su proceso evolutivo, debe realizarse con extremo cuidado porque podría vulnerar sus derechos.

- 64.** La *finalidad* del ejercicio de los derechos de la naturaleza en general y del río en particular es la “*convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza.*”<sup>74</sup> La armonía se produce cuando hay una relación respetuosa y mutuamente beneficiosa entre los seres humanos y la naturaleza. Una de las formas de apreciar la armonía con la naturaleza es cuando hay diversidad y el agua es fuente de vida y salud ambiental.<sup>75</sup>
- 65.** Se vulnera el *ciclo vital*, en otras palabras, cuando no se permite que el sujeto tenga su estructura natural, se impide el cumplimiento de sus funciones y se irrespete su proceso evolutivo. El efecto de la vulneración es que no es posible cumplir con la finalidad y se quiebra la armonía del ecosistema y de la relación entre el ser humano y la naturaleza. El abuso de un río podría generar conflictos, sociales o ambientales, que rompen con la armonía y la convivencia.
- 66.** En el caso, los accionantes han señalado que la autorización de uso y aprovechamiento del agua para un proyecto de riego devendría en una vulneración a los derechos de la naturaleza y de la población que se asienta en sus riberas:

*[Los habitantes] reciben agua de ese caudal para consumo humano y el orden de prelación [se] establece que será prioritario el consumo humano más allá de los proyectos de riego y posteriormente caudal ecológico, entonces estamos determinando que no existe el caudal suficiente ni para el consumo humano mucho menos para el proyecto de riego de 400 l/s... preocupación y el daño a la naturaleza que puede ser irreparable e irremediable cuando se da el acaparamiento... no va haber ningún equilibrio en esta área del río Aquepi porque efectivamente todo ser viviente que está en ese río al momento no va a llevar ya por ese caudal... y se va al sector de la Unión Carchense y efectivamente ese equilibrio se daña.*<sup>76</sup>

- 67.** La Corte considera, para efectos prácticos y por contener información al respecto, analizar los derechos del río Aquepi a partir de sus caudales.
- 68.** La Constitución establece que:

*El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se*

<sup>73</sup> Corte Constitucional, Sentencia N. 32-17-IN/21, párrafo 58. Véase, además, Andrea Encalada. “Funciones ecosistémicas y diversidad de los ríos: Reflexiones sobre el concepto de caudal ecológico y aplicación en el Ecuador”, en *Polémika 2 (5)*, Quito: USFQ, 2010, página 43.

<sup>74</sup> Constitución, Preámbulo; artículo 66 (27); artículo 283.

<sup>75</sup> Andrea Encalada. “Funciones ecosistémicas y diversidad de los ríos: Reflexiones sobre el concepto de caudal ecológico y aplicación en el Ecuador”, en *Polémika 2 (5)*, Quito: USFQ, 2010, página 40.

<sup>76</sup> Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, fojas 111 a la 121

*regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua.*

*La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua.<sup>77</sup>*

*El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.<sup>78</sup>*

- 69.** La Corte ha señalado que el caudal define la morfología, la diversidad biológica y los procesos ecosistémicos de un río. Una obra de infraestructura, que afecte el caudal, podría romper la conectividad entre los elementos y la biodiversidad, y vulnerar los derechos de la naturaleza.<sup>79</sup> De ahí que la Corte advirtió que *“existe evidencia para afirmar que, de modo general, el desvío del curso natural de un cuerpo hídrico podría derivar en efectos adversos no sólo en el río sino en todo lo que rodea o depende de éste. Esto en virtud de que el desvío del curso natural de un cuerpo hídrico, puede derivar en una afectación a su caudal ecológico, esto es, en la cantidad, en la magnitud, duración, época y frecuencia del caudal y en los ecosistemas que dependen de dicho caudal.”*<sup>80</sup>
- 70.** La Corte ha determinado que el caudal ecológico es la cantidad de agua, expresada en magnitud, duración, época y frecuencia del caudal y la calidad del agua que le proveen un nivel adecuado de salud al ecosistema. El estado del caudal ecológico tiene una incidencia fundamental no solamente en el estado del río sino también en el ecosistema en general, pues de los ciclos naturales del río y de las fluctuaciones del caudal dependen otros ciclos naturales.<sup>81</sup>
- 71.** En el caso concreto, corresponde verificar las afectaciones al caudal ecológico del río Aquepi y determinar el grado de afectación, debido a la importancia de los caudales ecológicos y a los potenciales efectos que su alteración podría tener en el río Aquepi, y sus relaciones con los habitantes y los seres vivos que conforman su ecosistema.
- 72.** En el año 2015, SENAGUA determinó que el río Aquepi tenía un *caudal ecológico* de 133.13 l/s, que respondía al 10% del *caudal promedio de estiaje* estimado ese año (1331.39 l/s). Este caudal, de acuerdo con la normativa sobre caudales ecológicos que estaba vigente,<sup>82</sup> se podía aplicar exclusivamente para la operación de hidroeléctricas

---

<sup>77</sup> Constitución, artículo 411.

<sup>78</sup> Constitución, artículo 318.

<sup>79</sup> Corte Constitucional, Sentencia N. 32-17-IN/21, párrafo 58.

<sup>80</sup> Corte Constitucional, Sentencia N. 32-17-IN/21, párrafo 61.

<sup>81</sup> Corte Constitucional, Sentencia N. 32-17-IN/21, párrafo 81; LORHUAA, artículo 76.

<sup>82</sup> Ministerio de Ambiente, Acuerdo Ministerial No. 155, R.O.S. 41 del 14 marzo 2007, “Normas para la determinación del caudal ecológico y el régimen de caudales ecológicos en los sectores hidrográficos

construidas hasta el 2003. Para otros usos, se debería aplicar información que dé cuenta sobre el ecosistema y con bio-indicadores que permitan conocer cuestiones como la vida de peces, invertebrados acuáticos, plantas y algas.<sup>83</sup>

73. En el año 2017, SENAGUA estimó que el río Aquepi tenía un caudal promedio de estiaje de 1257.1 l/s. En el 2018, técnicos independientes miden el *caudal en la época de estiaje* y estiman un flujo de 448.36 l/s. Es decir, el caudal tenía una cantidad de agua notablemente inferior, que equivale a la tercera parte, a tan solo un año de la medición. La explicación podría ser porque la medición se la estimó en tiempo de estiaje y no podría asignársele un valor promedio.
74. De acuerdo con la opinión de una persona experta en ecohidrología “*bajo una interpretación hidrológica básica, el caudal de estiaje es aquel más bajo que se repite cada año durante la misma época. Por otro lado, el promedio es un valor representativo de una lista de valores. Para obtener un caudal promedio de estiaje es necesario que la autoridad competente cuente con datos de diferentes años medidos en la misma época y que sean representativos del estiaje del río Aquepi.*”<sup>84</sup>
75. En octubre del año 2018 se midió un *caudal puntual* del río Aquepi de 186.95 l/s. Nueve meses más tarde, en julio de 2019, existe un *caudal puntual* de 285.55 l/s. Finalmente en septiembre de 2019 se volvió a medir un *caudal puntual* de 284.86 l/s.
76. Las medidas del caudal del río, de lo que conoce la Corte, son divergentes y al parecer responden a diversas metodologías. Las mediciones son puntuales y solo miran un elemento del río que es el caudal. El río, por lo que se ha dicho tiene más funciones para representar su existencia y funcionamiento. En otras palabras, los datos que constan en el expediente “*no representan la realidad del comportamiento del flujo del río a lo largo del tiempo. Es decir, los caudales capturados en determinados días no ofrecen información sobre la época de crecida o estiaje*”<sup>85</sup>, como tampoco representan la estructura, las funciones ni la vida que alberga el ecosistema.
77. Además, la información proporcionada de manera inicial por SENAGUA, vista a la luz de posteriores mediciones, no son consistentes ni precisas para asignar usos y adjudicarlos. Si la medición respondía al nivel más bajo de caudal (estiaje) y correspondía a una cantidad varias veces mayor a la que consideró años más tarde como promedio, se debe presumir que hubo un error en la medición, que terminó afectando al

---

respectivos” en “Normas Técnicas Ambientales Para La Prevención Y Control De La Contaminación Ambiental Para Los Sectores De Infraestructura: Eléctrico, Telecomunicaciones Y Transporte (Puertos Y Aeropuertos)”, párrafo 4.4.1.5.

<sup>83</sup> Daniela Rosero, PhD en Ecohidrología (Universidad de Cornell), *Amicus curiae*, 2 de diciembre de 2021.

<sup>84</sup> Daniela Rosero, PhD en Ecohidrología (Universidad de Cornell), *Amicus curiae*, 2 de diciembre de 2021.

<sup>85</sup> Daniela Rosero, PhD en Ecohidrología (Universidad de Cornell), *Amicus curiae*, 2 de diciembre de 2021.

caudal real del río. Es decir, se autorizó un uso mayor al correspondiente al caudal natural promedio del río, que incluso afectó a los otros usos del agua.<sup>86</sup>

78. La última medición de aforos por parte de SENAGUA, el 4 de septiembre de 2019, indicó que el caudal del río Aquepi era de **284.86 l/s**, teniendo en cuenta que se dividía entre tres usuarios (GAD provincial **400 l/s**, comunidad Julio Moreno Espinosa **11, 73 l/s**, complejo turístico **0,62 l/s**), por lo que era evidente que el río no podría cubrir la necesidad de un caudal ecológico. En otras palabras, la cantidad de caudal del río Aquepi medida el 2015 se distribuyó tanto para el consumo humano, el riego y el caudal ecológico. Cuatro años más tarde, el caudal promedio en el río no puede cubrir todas las funciones, mucho menos el caudal ecológico asignado.
79. La Corte considera que SENAGUA, por los datos que constan en el expediente, no cuenta con información suficiente para determinar si la captación de agua asignada al proyecto afecta el caudal natural del Río Aquepi, al ecosistema y a los usos prioritarios del agua.
80. Tomando en cuenta los datos de las últimas mediciones, la Corte puede concluir que la captación del agua por parte del GAD provincial incidió en el caudal ecológico del río, incluso sobre los usos de terceros. En consecuencia, la autorización del GAD provincial tenía la potencialidad de producir efectos adversos no sólo en el río Aquepi sino en la población que consumía el agua, y en los ecosistemas existentes a lo largo del trayecto del río hasta la desembocadura en el río Baba.
81. Por otro lado, si por efecto de una medición inadecuada del estiaje, se asignó una cantidad inadecuada y desproporcionada a una entidad o personas beneficiarias, en desmedro de otros usos por parte de terceros y del caudal ecológico, se podría incurrir en un “*acaparamiento*” del agua, que está expresamente prohibido por la Ley del Agua. En casos de acaparamiento, la autoridad única del agua esta facultada para cancelar, de oficio, la autorización y reasignar el agua de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.<sup>87</sup>
82. Por todas estas omisiones, SENAGUA no protegió el caudal ecológico del río Aquepi y tampoco garantizó “*la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos y priorizar la sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano*”.<sup>88</sup> Por lo que, al vulnerar los caudales del río, se violaron los derechos del río Aquepi a su estructura y funcionamiento que le permite cumplir con su ciclo natural.

## ii) La consulta ambiental

---

<sup>86</sup> Daniela Rosero, PhD en Ecohidrología (Universidad de Cornell), *Amicus curiae*, 2 de diciembre de 2021: “Este tipo de inconsistencias técnicas fueron muy comunes en la época del ex CNRH y fueron la razón de innumerables disputas por la inconsistencia en la cantidad de agua que tenían los ríos y la cantidad que se distribuía a la gente para los diferentes usos.”

<sup>87</sup> LORHUAA, artículo 129 y 130.

<sup>88</sup> Constitución, artículo 411.

**83.** La Constitución establece:

*Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.*

*El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.*

*Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptado por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.<sup>89</sup>*

- 84.** La Corte ha determinado que los derechos constitucionales a la consulta previa a los pueblos indígenas y a la consulta ambiental son distintos<sup>90</sup> y que, sin embargo, en lo que sea aplicable se deberá recurrir a los estándares establecidos para los pueblos indígenas.<sup>91</sup>
- 85.** La *consulta ambiental* tiene como titulares a las personas en general que puedan ser afectadas por cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente, y a cualquier comunidad independientemente de su identificación o composición étnica.
- 86.** En este caso, los jueces provinciales declararon la vulneración de la seguridad jurídica porque el GAD provincial no consultó previamente el diseño e implementación del “Proyecto de Riego Unión Carchense” con los habitantes de Aquepi y San Vicente, quienes no pertenecen ni se identifican con algún pueblo o nacionalidad indígena. Si bien este argumento posibilitó la protección de los habitantes de las riberas del río Aquepi, es insuficiente frente a los estándares desarrollados por la Corte sobre la *consulta ambiental*.
- 87.** La Corte ha señalado que la *consulta ambiental* es una manifestación del derecho a la participación y tiene como fuentes los principios de participación de la Constitución<sup>92</sup>, y las normas internacionales sobre medio ambiente<sup>93</sup>, en particular el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en

---

<sup>89</sup> Constitución, artículo 398.

<sup>90</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21.

<sup>91</sup> Constitución, artículos 398; Acuerdo de Escazú, artículo 3.d.

<sup>92</sup> Constitución, artículo 395 (3) “*El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales*”.

<sup>93</sup> La consulta ambiental tiene como antecedente a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, donde se suscribió la Declaración de Medio Ambiente y Desarrollo, principio 10.

Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (“Acuerdo de Escazú”)<sup>94</sup>, que se basa en el acceso a la información amplia y oportuna.

- 88.** El derecho a la consulta ambiental es una obligación indelegable del Estado<sup>95</sup> que establece la obligación, en los distintos niveles de gobierno según corresponda, de consultar a la comunidad toda decisión o autorización que pueda tener una afectación al ambiente.<sup>96</sup> La entidad del Estado que tiene la obligación de consultar es la que tiene la competencia para autorizar el uso del agua de un río.
- 89.** El derecho a la consulta ambiental está conformado por el acceso a la información ambiental y la consulta ambiental propiamente dicha, que determinan varias obligaciones que tienen que satisfacerse para que se considere que se ha respetado la consulta ambiental. La Corte ha determinado, entre otros, los parámetros para la aplicación de la consulta ambiental, las obligaciones indelegables del Estado, la referencia a la consulta previa, libre e informada en lo que fuere aplicable y la inejecutabilidad de la decisión o autorización si no hay consulta.<sup>97</sup> En términos específicos, la consulta ambiental deberá:
1. Determinar las personas, comunidades o colectivos que podría afectar ambientalmente en el proyecto que se tenga planificado ejecutar.
  2. Entregar la información a las personas, comunidades o colectivos sobre el proyecto o uso del agua que les podría afectar, antes de hacerse la consulta y con el tiempo suficiente para que puedan tener criterio (información oportuna).<sup>98</sup>
  3. Difundir la información, que debe tener todos los datos que sean necesarios para comprender el proyecto y sus efectos en el río, el ambiente y en sus vidas

---

<sup>94</sup> El Ecuador suscribió el Acuerdo de Escazú el 27 de septiembre de 2018 y lo ratificó el 21 de mayo de 2020.

<sup>95</sup> Constitución, artículo 398 “el sujeto consultante será el Estado.”

<sup>96</sup> El obligado es el Estado en sus diferentes niveles de gobierno. Aquellos proyectos donde la autoridad ambiental recaiga en el gobierno nacional, entonces será la institución correspondiente de ese nivel de gobierno, cuando la autoridad ambiental sea un nivel de gobierno inferior entonces será ese nivel el encargado de garantizarla.

<sup>97</sup> Corte Constitucional, sentencia 1149-19-JP/21, párrafo 340: “La aplicación de la consulta ambiental deberá observar los siguientes parámetros: (i) la determinación del sujeto consultado será la más amplia y democrática posible. Frente a la duda de una eventual afectación ambiental, el Estado debe consultar a la(s) comunidad(es) posiblemente afectada(s), (ii) la consulta es una obligación indelegable del Estado y debe ser efectuada en acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y las autoridades de los gobiernos locales. Las empresas públicas no pueden actuar como sujetos consultantes, sin perjuicio de su participación en el proceso de consulta, (iii) en el caso de las actividades mineras, la consulta ambiental debe realizarse, al menos, antes de la emisión del registro ambiental y antes de la licencia ambiental, y b) en función de lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley de Minería, antes de “todas las fases de la actividad minera”, (iv) La consulta ambiental debe cumplir, en todo lo que le sea aplicable, con los parámetros de la consulta previa, libre e informada, (v) la falta de consulta ambiental deviene en la inejecutabilidad de la decisión o autorización estatal, (vi) la acción de protección es la garantía idónea para reclamar la vulneración del derecho a ser consultado sobre decisiones o autorizaciones estatales que puedan afectar al ambiente.”

<sup>98</sup> Corte Constitucional, sentencia 22-18-IN/21, párrafo 142. La Corte determinó que la información debe tener el máximo nivel de divulgación posible y debe ser entregada a cualquier persona sin necesidad de que acredite un interés directo.

- (información amplia), de forma comprensible para la comunidad.<sup>99</sup> Esta difusión debe hacerse de la manera cómo en la comunidad le llegue a la mayor cantidad de personas posible (máxima publicidad).<sup>100</sup>
4. Absolver todas las preguntas que formulen las personas, comunidades o colectivos y entregar la información adicional que fuera requerida.
  5. Propiciar espacios para que se pueda establecer un diálogo de ida y vuelta antes de tomar una decisión sobre políticas, planes o proyectos,<sup>101</sup> y que permita la mayor participación posible,<sup>102</sup> no solo de los líderes o lideresas de las comunidades, sino que incluya a todas las personas, niños, niñas, adolescentes, mujeres y hombres.<sup>103</sup>
  6. Señalar un lugar, día y hora para que se realice la consulta a las personas, comunidades o colectivos que puedan ser afectadas por una política, plan o proyecto que les afecte. Esta consulta debe ser previa a la decisión de la autoridad y no debe ser una mera formalidad.
  7. Procurar por todos los medios posibles que la decisión sea consensuada con la comunidad y decidir de forma motivada sobre la ejecución del proyecto que pueda afectar a la comunidad.
90. Los jueces provinciales determinaron que *“el proyecto fue socializado, pero solo con la comunidad beneficiaria del proyecto, es decir con la población del recinto Unión Carchense, mientras que con la población que se afecta por la reducción del caudal del río, es decir de donde se pretende realizar la captación del agua, que es el sector Aquepi de la población de Julio Moreno (accionantes), no se les consultó nada.”* El GAD, al no tratar de una manera igualitaria o equitativa a las dos comunidades inmersas en el proyecto, al proporcionar información solo a la comunidad beneficiaria, la información no fue amplia, inclusiva ni tampoco se respetó el principio de máxima publicidad.
91. Los habitantes de San Vicente de Aquepi y Julio Moreno Espinosa, que viven alrededor del río Aquepi, manifestaron su oposición al proyecto cuando ya llevaba el 90% de ejecución. En estas circunstancias, el GAD provincial apenas realizaba acercamientos, ofertas a la población y modificaciones al proyecto original *“justamente por no haber contado en su momento con los criterios de la comunidad afectada”*. Esto refleja que no hubo consulta ambiental previa a la decisión.

---

<sup>99</sup> Corte Constitucional, sentencia 22-18-IN/21, párrafo 143; Acuerdo de Escazú, artículo 7 (4) y (6).

<sup>100</sup> Corte Constitucional, sentencia 22-18-IN/21, párrafo 144; Acuerdo de Escazú, artículos 5 y 6.

<sup>101</sup> Corte Constitucional, sentencia 22-18-IN/21, párrafo 146.

<sup>102</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 305 *“Garantía de participación y democratización.- Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y la ley; así como otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en sus territorios”*.

<sup>103</sup> Acuerdo de Escazú, artículo 7 (10 y 11): *“11. Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación”*.

92. Por todas las razones expuestas, la Corte considera que se vulneró el derecho a la consulta ambiental de las comunidades afectadas por el proyecto ejecutado en el río Aquepi.

**iii) El derecho a la tutela judicial efectiva de derechos**

93. La Constitución determina que la tutela judicial efectiva consiste en que:

*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley...*<sup>104</sup>

94. La Corte ha determinado que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.<sup>105</sup>
95. En el presente caso, la Corte considera suficiente analizar el componente del derecho al acceso a la administración de justicia, que se concreta, entre otras, en el derecho a recibir respuesta de la pretensión.
96. Se viola el *derecho a recibir respuesta* por parte de la autoridad competente cuando no se permite que la pretensión sea conocida, o cuando, la acción no surte los efectos para los que fue creada (*eficacia*), esto sucede si en el expediente de una garantía constitucional existen las pruebas que demuestran una violación de derechos y el juzgador no lo declara. Cuando esto sucede, la garantía no es eficaz por no surtir los efectos para los que fue creada y se viola la tutela judicial efectiva por no recibir respuesta.<sup>106</sup>
97. En los procesos constitucionales, si bien hubo dos decisiones de fondo en las que se analizaron algunas de las pretensiones de los accionantes, la garantía constitucional no fue eficaz.
98. El juez se centró en determinar la improcedencia de la acción de protección porque, a su entender, los accionantes alegaron derechos en “*dimensión legal*”.<sup>107</sup> Mientras que los jueces provinciales se limitaron en analizar la vulneración de la seguridad jurídica por la falta de “*consulta previa*”, y no se hizo consideración alguna a los cargos

---

<sup>104</sup> Constitución, artículo 75.

<sup>105</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 889-20-JP/21, párrafo 110.

<sup>106</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 889-20-JP/21, párrafo 116.

<sup>107</sup> El juez señaló “a. No existe la vulneración de los derechos constitucionales invocados; b. Se ha intentado que la justicia constitucional trate temas de mera legalidad (*dimensión legal*); y, c. Que los temas tratados en el presente caso deben ser resueltos por la justicia ordinaria conforme la garantía de la aplicación del derecho de las partes y del derecho a la seguridad jurídica”. Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, foja 3v.

relevantes, que fueron alegados por los accionantes.<sup>108</sup> La Corte Constitucional puede apreciar que en este caso se formularon cargos relacionados con vulneraciones a: los derechos de la naturaleza, afectación al río Aquepi, protección del caudal ecológico, derecho a la consulta ambiental y agua.<sup>109</sup>

99. En este sentido, como se ha demostrado en los acápites de este análisis constitucional, los jueces no atendieron todos los argumentos relevantes de las partes, que fueron alegados a lo largo del proceso, y la acción de protección no surtió los efectos esperados con relación a los derechos del río, caudal ecológico y la consulta ambiental. Por lo tanto, se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

#### iv) Reparaciones

100. La Constitución establece que, cuando se declara una violación de derechos en sentencia, la jueza o juez debe ordenar la reparación integral.<sup>110</sup> De igual modo, determina que *“toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos”*<sup>111</sup> (énfasis añadido).

101. Las modalidades y formas de reparación se encuentran desarrolladas en la ley.<sup>112</sup>

102. La Corte considera que las violaciones de derechos al río Aquepi y las comunidades de Julio Moreno Espinosa y San Vicente de Aquepi se produjeron por una falta de control y cuidado de los caudales del río y por no consultar la implementación de proyectos de obra pública por parte de SENAGUA y Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, respectivamente. En consecuencia, al existir violación de derechos, cabe la reparación integral.

103. La Corte recuerda que la administración de justicia, el GAD provincial y la autoridad única del agua, SENAGUA, tienen la obligación de garantizar el ciclo vital del ecosistema del río Aquepi, que incluye mantener, regenerar, incentivar, proteger, promover, recuperar, conservar y restaurar los fines, la estructura, las funciones y su proceso evolutivo.

---

<sup>108</sup> Los jueces provinciales limitaron su análisis a un solo problema jurídico *“La autorización que concedió la Secretaria del Agua para la ejecución del proyecto de riego a cargo del GAD Provincial, sin efectuar el proceso de consulta a la comunidad, es un procedimiento que se considera atentatorio a los derechos constitucionales, el Tribunal de alzada estima necesario sistematizar su argumentación a partir del siguiente planteamiento: El acto administrativo por medio del cual se autorizó al GAD Provincial ejecutar el proyecto de riego, sin efectuar la consulta a la comunidad ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?”*. Corte Constitucional, Caso No. 1185-20-JP, foja 3v.

<sup>109</sup> Ver párrafos 20 y 22.

<sup>110</sup> Constitución, artículo 86 (3).

<sup>111</sup> Constitución, artículo 11 (9).

<sup>112</sup> LOGJCC, artículo 18.

**104.** Estas obligaciones se ven reforzadas con la mención expresa en la Ley del Agua<sup>113</sup> de que los GAD deben coordinar con la Autoridad Única del Agua para el establecimiento de las áreas de protección hídricas, mecanismo de protección dirigido a mantener, conservar y proteger el dominio hídrico público.<sup>114</sup>

**105.** La Corte para reparar los daños referidos, otorga las siguientes medidas de reparación, que deberán ser cumplidas por el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (antes SENAGUA) y por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas:

**1.** Disponer que se haga una auditoría técnica e imparcial sobre el “*Proyecto de infraestructura de riego a gravedad Unión Carchense*” y el “*proyecto alternativo MULTIPROPÓSITO AQUEPI*”, en la que se escuche y consulte a las comunidades involucradas, se hagan las correcciones que sean necesarias para garantizar los derechos del río Aquepi y, si fuere el caso, incluso se proceda a la cancelación del proyecto.

**2.** Realizar los estudios integrales necesarios para determinar el caudal promedio, la estructura, funciones, ciclo vital del río Aquepi y su ecosistema, que deberá contener, entre otras, información sobre los usos del río, la cobertura vegetal, las especies existentes y en riesgo de extinción, los agentes contaminantes, un sistema de información geográfica, un mapeo de toda la cuenca del río Aquepi y de todos los actores involucrados en el ecosistema.

**3.** Tomar todas las medidas conducentes para la creación de un área de protección hídrica en el Río Aquepi y de un plan de conservación y preservación del río.

**4.** Otorgar disculpas a los habitantes de Julio Moreno Espinosa y San Vicente de Aquepi, junto con el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Esto se efectuará mediante una comunicación dirigida y notificada a las comunidades concernidas con la demanda, a través de sus representantes, con el siguiente contenido:

*“Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica piden disculpas a los habitantes de Julio Moreno Espinosa y San Vicente de Aquepi, por no haber actuado con la diligencia debida en la protección del caudal natural del Río Aquepi, no haber consultado el diseño e implementación del proyecto de riego y por haber puesto en riesgo la fuente hídrica desde la cual desarrollan su vida.”*

**5.** Todas las medidas de reparación deberán ser cumplidas en el plazo de seis meses y comunicadas, al fenecer dicho plazo, a la Corte Constitucional.

---

<sup>113</sup> LORHUAA, artículo 78.

<sup>114</sup> Constitución, artículo 12; LORHUAA, artículo 10.

## VI. Decisión

La Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución, artículo 25 de la LOGJCC, resuelve:

1. Reconocer que el Río Aquepi es sujeto y titular de los derechos reconocidos a la naturaleza y tiene derecho a que se respete su estructura y funcionamiento al afectar su caudal.
2. Declarar que la Secretaría del Agua (hoy Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica) vulneró los derechos del río Aquepi a la preservación de su caudal ecológico.
3. Declarar que el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas vulneró los derechos de los habitantes de Julio Moreno Espinosa y Aquepi, al no realizar la consulta ambiental sobre el diseño, implementación y ejecución del “Proyecto de riego Unión Carchense” y el “proyecto alternativo MULTIPROPÓSITO AQUEPI”.
4. Disponer como medidas de reparación integral a favor de los habitantes de Julio Moreno Espinosa, de San Vicente de Aquepi y del río Aquepi las dispuestas en el párrafo 105.
5. Disponer que la Unidad de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Santo Domingo continúe ejecutando las medidas dispuestas en esta sentencia.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.12.17  
11:55:36 -05'00'

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 15 diciembre de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**Auto de aclaración No. 1185-20-JP/22**  
**Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** - Quito D.M., 12 de enero de 2022.

**VISTOS.** - El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de enero de 2022, dentro de la causa 1185-20-JP, emite el siguiente auto.

### **I. Antecedentes**

1. El 6 de abril de 2021, la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó la causa No. 1185-20-JP, referente a la acción de protección formulada por comuneros de Julio Moreno Espinosa y del recinto San Vicente de Aquepi,<sup>1</sup> para el desarrollo de jurisprudencia.<sup>2</sup>
2. El 15 de diciembre de 2021, la Corte Constitucional, con voto de mayoría, emitió sentencia dentro de la causa. La decisión fue notificada el 17 de diciembre de 2021.
3. El 22 de diciembre de 2021, Jorge Isaac Viteri Reyes, coordinador general de Asesoría Jurídica y delegado del ministro del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (en adelante “MAATE”), presentó un pedido de aclaración. El mismo día, Johana Yadira Núñez García y Polivio Franklin Flores Jarrín, prefecta y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (en adelante “GAD provincial”), respectivamente, solicitaron ampliación y aclaración de la sentencia.

### **II. Oportunidad**

4. Las peticiones fueron presentadas dentro del término legal.<sup>3</sup>

### **III. Sobre los pedidos de aclaración y ampliación**

5. Las solicitudes presentadas se resumen en tres puntos:

**5.1** El MAATE expresó *“solicito que sus Autoridades aclaren la Sentencia No. 1185-20-JP/21, respecto a la procedencia de disponer nuevas medidas de reparación, cuando el 05 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Santo Domingo archivó el proceso de ejecución, al considerar que la parte accionada, es decir, esta Cartera de Estado, cumplió la sentencia de segunda instancia”*.

**5.2** El MAATE solicitó que se aclare que la “auditoría técnica e imparcial” y la ejecución de la consulta ambiental corresponda al GAD provincial porque *“es el ÚNICO responsable de presentar la auditoría técnica, sin perjuicio de que el*

<sup>1</sup> Acción de protección No. 23201-2019-02946.

<sup>2</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 25(4)(b).

<sup>3</sup> LOGJCC, artículo 94. Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo 40.

[MAATE] conforme sus competencias normativas, así como del principio de legalidad previsto en el artículo 226 de la [Constitución] tiene la facultad de revisar y de ser pertinente aprobar la auditoría [...] la consulta ambiental procede dentro de los mecanismos de control como la auditoría ambiental, pese a que la Constitución y la ley señalan expresamente que la consulta ambiental se realiza previo a la emisión de autorizaciones como licencias ambientales, que no se asemejan a los mecanismos de control previstos en la normativa.” De igual manera, el GAD provincial solicitó que “se especifique a que (sic) institución corresponderá liderar el proceso de contratación o selección de la auditoría técnica e imparcial sobre el Proyecto de infraestructura de riego a gravedad Unión Carchense y el proyecto alternativo MULTIPROPÓSITO AQUEPI”.

**5.3** El GAD provincial solicitó que se aclare y amplíe “que entidad (o cuales entidades) será llamada a dar cumplimiento en lo señalada a numeral 2. Del (sic) párrafo 105, referente a [los estudios integrales al río Aquepi] y, a través de que mecanismos se deberá proceder para la selección del o los auditores encargados de hacer cumplir las disposiciones emanadas de su autoridad.”

#### IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

6. La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 440 establece que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.
7. La aclaración procede siempre y cuando la decisión tuviere obscuridad en algunos de sus puntos, y la ampliación si es que no hubiesen sido resueltos todos los asuntos que atañen al procedimiento constitucional.
8. En ese sentido, no es posible modificar la decisión al resolver los pedidos de ampliación y aclaración, porque atentaría contra la seguridad jurídica y, además, constituiría un desconocimiento de los efectos que tienen los pronunciamientos de la Corte Constitucional.
9. Respecto al primer punto, el MAATE solicita que se aclare por qué son procedentes nuevas medidas de reparación una vez que ya se declaró el cumplimiento de la sentencia de apelación de la acción de protección.
10. La Corte Constitucional tiene competencia para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en acciones sobre garantías constitucionales que hayan sido seleccionadas.<sup>4</sup> La sentencia No. 1185-20-JP/21 proviene de una causa seleccionada y corresponde a una sentencia de revisión de garantías. La Corte en la sentencia desarrolló jurisprudencia vinculante, determinó derechos vulnerados por parte de SENAGUA (ahora MAATE) y el GAD provincial,

---

<sup>4</sup> Constitución, artículo 436 (6); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículos 2 (3) y (25).

que no fueron adecuadamente reparados por los jueces de instancia, y estableció medidas de reparación. En otras palabras, la sentencia de la Corte Constitucional, al revisar el caso y al resolver sobre la causa de forma diferente a cómo lo hicieron los jueces de instancia, sustituye a la sentencia emitida por el juez de la Unidad de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Cantón Santo Domingo. En consecuencia, al tratarse del ejercicio de una competencia constitucional, no cabe aclaración de la sentencia.

11. Respecto al segundo punto, relacionado con determinar a qué institución corresponde ejecutar la auditoría técnica e imparcial sobre los proyectos de riego y la consulta ambiental, la Corte estableció en su sentencia:

*Disponer que se haga una auditoría técnica e imparcial sobre el “Proyecto de infraestructura de riego a gravedad Unión Carchense” y el “proyecto alternativo MULTIPROPÓSITO AQUEPI”, en la que se escuche y consulte a las comunidades involucradas, se hagan las correcciones que sean necesarias para garantizar los derechos del río Aquepi y, si fuere el caso, incluso se proceda a la cancelación del proyecto.*<sup>5</sup>

12. La Corte precisa que, como medida de reparación para restituir el derecho violado (derecho a la consulta ambiental), el GAD provincial debe realizar la consulta ambiental con relación al “proyecto alternativo MULTIPROPÓSITO AQUEPI”. La consulta se hará a las comunidades que se consideran afectadas por dicho proyecto y deberá respetar las normas establecidas en la Constitución, la ley<sup>6</sup> y la jurisprudencia de esta Corte<sup>7</sup>.
13. La auditoría ambiental la debe hacer el GAD Provincial al “Proyecto de infraestructura de riego a gravedad Unión Carchense”, que se ejecutó parcialmente, para determinar si hay afectaciones al río Aquepi y su caudal, y para que el MAATE pueda ejercer sus competencias de control y seguimiento. La auditoría ambiental respetará los procedimientos administrativos establecidos en la ley.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1185-20-JP/21, párrafo 105.1.

<sup>6</sup> Constitución, artículo 398. Código Orgánico del Ambiente, artículo 184.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 137 “El artículo 184 del COAM solo establece la obligación del Estado de ‘informar’ y omite el resto de elementos que debe contener una consulta ambiental de acuerdo con el texto constitucional y los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el Acuerdo de Escazú”; párrafo 139 “El artículo 184 del COAM no recoge todas las obligaciones emanadas de la Constitución. Al ser anterior al Acuerdo de Escazú, tampoco recoge su contenido. La norma restringe la finalidad de la participación ciudadana a ‘la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables.’ Esta finalidad es distinta e incompatible con el objeto de la consulta ambiental.” La Corte declaró que “el artículo 184 del [COAM] no aplica ni reemplaza al derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y será constitucional siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa aplicable, las normas del Acuerdo de Escazú y con lo establecido en esta sentencia, que determinan los elementos necesarios para garantizar este derecho.” Véase también, sentencia No. 1149-19-JP/21 y auto de aclaración No. 1149-19-JP/21.

14. Una vez realizada la auditoría y consultada la comunidad, el GAD provincial deberá remitir el resultado de la auditoría y la consulta para que el MAATE ejerza su competencia de revisión, control, seguimiento y emita sus informes, según corresponda.
15. Finalmente, respecto a que se indique a qué institución le corresponde realizar los estudios integrales del río Aquepi. El régimen de competencias establece los niveles de participación y cooperación en la gestión ambiental.<sup>8</sup> Sin que sea necesario realizar contrataciones especiales, el MAATE y GAD provincial, con su personal técnico, realizarán un estudio integral sobre el río Aquepi, de acuerdo con los niveles de participación, competencias y coordinación en la gestión ambiental, con el objetivo de contar con información suficiente para garantizar la protección y conservación de esta fuente hidrográfica. En este sentido, se reafirma lo establecido en la sentencia y se considera que no es necesario ampliar la misma.

### V. Decisión

Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Aclarar que la medida de reparación ordenada en el párrafo 105.1 de la sentencia 1185-20-JP/21 debe ser cumplida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas. Una vez realizada la auditoría y consultada la comunidad, el GAD provincial deberá remitir el resultado de la auditoría y la consulta para que el MAATE ejerza su competencia de revisión, control, seguimiento y emita sus informes, según corresponda. En lo demás, las partes estarán a lo resuelto en la sentencia.
2. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
3. Notifíquese y cúmplase.

**LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES**  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2022.01.17  
12:53:57 -05'00'

<sup>8</sup> Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Administración y Descentralización, artículos 42(d), 136; Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, artículos 11(4), 7, 19; Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, artículos 36(e), 42, 84(i); Código Orgánico del Ambiente, artículos 12, 13, 17, 25, 26(2).

**Razón:** Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado 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; en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consigna su voto, por haber emitido voto en contra en la sentencia 1185-20-JP/21.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 1185-20-JP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 34-13-AN /21**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

**CASO No. 34-13-AN**

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

**SENTENCIA**

**TEMA:** La Corte Constitucional del Ecuador desestima la acción por incumplimiento de la Resolución No. RPC-SO-021-No.154-2012 de 04 de julio de 2012 y la Resolución No. RPC-012-No-038-2012 de 07 de septiembre de 2012 expedidas por Consejo de Educación Superior.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 30 de julio de 2013, Marcelo Gonzalo Sánchez Rodríguez y Santiago David Castro Romero presentaron acción por incumplimiento respecto de la norma contenida en la **Resolución No. RPC-SO-021-No.154-2012** de 04 de julio de 2012 y de aquella contenida en la **Resolución No. RPC-012-No.038-2012** de 07 de septiembre de 2012 expedidas por el Consejo de Educación Superior. El CES es la entidad demandada en la presente acción.
2. El 29 de agosto de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y por sorteo de 09 de octubre de 2013, su sustanciación correspondió al entonces juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa. Con fecha 24 de septiembre de 2015 se llevó a cabo la audiencia pública<sup>1</sup>.
3. Con fecha 11 de noviembre de 2015, el Pleno de la Corte Constitucional realizó un resorteo de las causas y correspondió la sustanciación al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
4. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, y mediante sorteo de 19 de marzo de 2019 correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien

<sup>1</sup> Comparecieron el Dr. Rafael Oyarte y el Abg. Ismael Quintana en representación de los accionantes; el Abg. José García Cevallos en patrocinio del Econ. René Ramírez Gallegos, presidente del Consejo de Educación Superior (“CES”) y la Dra. Jenny Veintimilla Endara, delegada del señor Procurador General del Estado.

avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública para el 12 de julio 2019<sup>2</sup>.

## II. Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico o actos administrativos de carácter general, cualquiera sea su naturaleza o jerarquía de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República (CRE), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## III. Normas respecto de las cuales se demanda su cumplimiento

6. Los accionantes plantearon la acción por incumplimiento contra las siguientes normas:

<b>Resolución N°RPC-SO-021-N°154-2012</b>	<b>Resolución N°RPC-012-N°038-2012</b>
ARTÍCULO ÚNICO.- Autorizar que las y los estudiantes que han aprobado un mínimo de 179 créditos y que para concluir su carrera, puedan acogerse al mecanismo 1 "Culminación de estudios en la misma institución de origen" contemplado en el artículo 14 del Reglamento del Plan de Contingencia para las y los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas que se suspendan definitivamente, expedido mediante Resolución N° RPC-SE-02-N°004-2012 del 25 de febrero de 2012, siempre y cuando cumplan	Artículo 1.- Los estudiantes del mecanismo 1 de la carrera de medicina de la Universidad Cristiana Latinoamericana que han aprobado el noveno semestre, podrán acogerse de manera excluyente a una de las siguientes opciones para su culminación de estudios:  a) La establecida en la Resolución N°RPC-SO-027-N°198-2012 <sup>3</sup> emitida por el Consejo de Educación Superior en la sesión ordinaria vigésima séptima, realizada el 15 de agosto de 2012, y que será ejecutada por la Escuela Superior

<sup>2</sup> Comparecieron los abogados. Esteban Quintana Garzón y Sergio Garnica Gómez, en representación de Gonzalo Sánchez Rodríguez; Juan Pablo Sáenz y Folke Romero, en calidad de procurador judicial y director de patrocinio del CES; y Jenny Veintimilla Endara, en representación de la Procuraduría General del Estado.

<sup>3</sup> Esta Resolución dispone que los estudiantes de IX semestre de la carrera de medicina de la Universidad Cristiana Latinoamericana (UCL) inscritos en el Mecanismo 1 del Plan de Contingencia, rindan un examen de validación teórico práctico para determinar si los resultados de aprendizaje alcanzados por cada uno de ellos corresponden al último nivel de formación de acuerdo con el Plan de Estudios cursado.

<p>conjuntamente los siguientes requisitos:</p> <p>1.- Que para aprobar su plan de estudios requieran cursar un máximo de dos semestres o su equivalente;</p> <p>2.- Aprobar un examen de suficiencia de una o dos asignaturas relevantes para la carrera (hasta 8 créditos en total); y,</p> <p>3.- Aprobar, mediante 2 niveles de inglés a través del sistema en línea (hasta 8 créditos).</p>	<p>Politécnica de Chimborazo, ESPOCH; y,</p> <p>b) Rendir un examen de validación teórico-práctico que será elaborado por una Comisión Interuniversitaria designada por el Consejo de Educación Superior, a través de la Comisión del Plan de Contingencia.</p> <p>Este examen tendrá como objetivo determinar si el nivel de conocimiento y resultado de aprendizaje del estudiante corresponde al penúltimo semestre de la carrera de medicina. Los estudiantes que aprueben este examen serán admitidos en el Seminario de Culminación de Estudios, de acuerdo a lo que determine el CES.</p> <p>Para los estudiantes que no aprueben el examen, se aplicará lo que disponen los literales b), c) y d) del artículo 1 contenido en la Resolución N°RPC-SO-027-N°198-2012<sup>4</sup>, conforme al calendario académico de cada institución de educación superior receptora.</p>
--	--

#### IV. Fundamentos de las partes

##### 4.1 Fundamentos de los accionantes en la demanda

7. Los accionantes alegan que la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Educación Superior (“LOES”), de conformidad con el Mandato Constituyente N°14<sup>5</sup>, dispuso que las instituciones de educación superior ubicadas en la categoría E, debían ser evaluadas bajo los parámetros de calidad exigidos por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (“CEAACES”) y aquellas

<sup>4</sup> Los literales se refieren a lo siguiente: b) Entre el 74% y 50% del total de dificultades del examen, repetirán el penúltimo semestre de la carrera; c) Entre el 30% y 49% del total de dificultades del examen, ingresarán al antepenúltimo semestre de la carrera; d) Menos del 30% del total de dificultades del examen, reprobarán el examen de validación, resignando su posibilidad de ser ubicados, por lo cual deberán ingresar al mecanismo 2 del Plan de Contingencia.

<sup>5</sup> El Mandato Constituyente No. 14, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de julio de 2008, establece la obligación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) de elaborar un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento.

universidades y escuelas politécnicas que no los cumplieran, quedarían definitivamente suspendidas.

8. El Consejo de Educación Superior (“CES”) debía elaborar, coordinar y supervisar la ejecución de un plan de contingencia para regular la situación de los estudiantes de universidades y escuelas politécnicas de categoría E que se suspendieran definitivamente. El 25 de febrero de 2012<sup>6</sup> el CES dictó el Reglamento del Plan de Contingencia (“el Reglamento”).
9. Con fecha 11 de abril de 2012, el CEAACES suspendió definitivamente a la Universidad Cristiana Latinoamericana (“UCL”) mediante Resolución N°003-0014-25CEAACES-2012.
10. Los accionantes manifiestan que el artículo 14 del Reglamento creó varios mecanismos<sup>7</sup> para la continuidad de los estudios de los estudiantes de universidades suspendidas, entre ellos, el "Mecanismo 1" que les permitía culminar sus estudios en la institución de origen. El artículo 15<sup>8</sup> reguló los requisitos de acceso al "Mecanismo 1", y para quienes cursaban los estudios de la carrera de medicina, adicionalmente a los requisitos comunes, se les exigió la conclusión del internado rotativo.

<sup>6</sup> Resolución RPC-SE-02-N°004-2012.

<sup>7</sup> El artículo 14 creó 4 mecanismos: a) culminación de estudios en la institución de origen; b) continuación de estudios en una carrera vigente en una institución de educación superior distinta a la de origen; c) continuación de estudios en una Carrera de Titulación Especial (CTE); d) inscripción extraordinaria en el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA).

<sup>8</sup> **Artículo 15.-** De la culminación de estudios en la institución de origen. - Podrán acogerse a este mecanismo de culminación de estudios las y los estudiantes que se encuentren en las siguientes situaciones:

- a) Estudiantes de último año o su equivalente, de las carreras técnicas y tecnológicas;
- b) Estudiantes de último año o su equivalente, de las carreras de tercer nivel. que consten en la correspondiente lista del CEAACES;
- c) Estudiantes de último año o su equivalente de los programas de cuarto nivel (Diplomado, Especialización y Maestría), que iniciaron sus estudios antes de la expedición de la LOES;
- d) Estudiantes por graduarse o titularse y que no han iniciado el proceso de titulación; y,
- e) Estudiantes por graduarse o titularse que se encuentran en proceso de graduación o titulación.

Se consideran "estudiantes de último año o su equivalente" de las carreras técnicas, tecnológicas o de tercer nivel a aquellos que están en condiciones de aprobar los créditos del plan de estudios y los créditos y requisitos de titulación contemplados en la LOES y en el Reglamento Codificado del Régimen Académico del Sistema Nacional de Educación Superior, durante el período de transición definido en la Disposición General del presente Reglamento. **En el caso de las carreras de medicina y enfermería las y los estudiantes deberán además completar el internado rotativo. (el énfasis es nuestro)**

(...) Se consideran "estudiantes por graduarse o titularse" aquellos que aprobaron los créditos, materias, prácticas y demás actividades académicas contempladas en su plan de estudios, con excepción del proyecto de titulación o graduación y/o del cumplimiento de los demás requisitos contemplados en la LOES y en el Reglamento Codificado del Régimen Académico del Sistema Nacional de Educación Superior. **En el caso de las carreras de medicina y enfermería las y los estudiantes deberán haber aprobado el internado rotativo.**

11. Señalan que, con fecha 04 de julio de 2012, el CES expidió la **Resolución No.RPC-SO-021-N°154-2012 (resolución que ahora se demanda su cumplimiento).**<sup>9</sup>
12. Posteriormente el 15 de agosto de 2012, el CES expidió la Resolución N°RPC-SO-027-N°198-2012<sup>10</sup> pues determinó que la Universidad Cristiana Latinoamericana no contaba con condiciones de infraestructura, equipamiento y personal académico que garantice la culminación de los estudios de los estudiantes del Mecanismo 1. Dispuso que los estudiantes rindan un examen de validación para determinar si los resultados de aprendizaje alcanzados correspondían al último nivel de formación según el plan de estudios.
13. En virtud de dos comunicaciones de los estudiantes de medicina de la Universidad Cristiana Latinoamericana en las que solicitaron al CES que se les autorice culminar sus estudios en la institución de origen, el 07 de septiembre de 2012, se expidió la **Resolución RPC-012-N°038-2012 (resolución que se demanda su cumplimiento).** En esta, se permitió que los estudiantes del Mecanismo 1 se acojan de manera excluyente para la culminación de sus estudios: **(i)** al procedimiento establecido en la Resolución N°RPC-SO-027-N°198-2012, que sería ejecutado por la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, ESPOCH; o **(ii)** rendir un examen de validación teórico-práctico elaborado por una Comisión Interuniversitaria designada por el CES (verificar si correspondía al penúltimo semestre de la carrera). Los estudiantes que aprobaran este examen serían admitidos en el Seminario de Culminación de Estudios de acuerdo con lo que determinare el CES. Para los que no aprobaran se aplicaría los literales a), b) y c) de la Resolución No. RCP-SO-027-No. 198-2012.
14. Los accionantes señalan que no fueron convocados por el CES para la rendición de los exámenes ni a cursar el nivel de inglés en línea, incumpliendo lo dispuesto por la **Resolución N° RPC-SO-021-N°154-2012.** Alegan que con la Resolución N°RPC-

---

<sup>9</sup> Se exigió el cumplimiento de manera conjunta de los siguientes requisitos, a los estudiantes que han aprobado un mínimo de 179 créditos para acogerse al Mecanismo 1: a) cursar un máximo de dos semestres o su equivalente; b) aprobar un examen de suficiencia de una o dos asignaturas relevantes para la carrera (hasta 8 créditos en total); y, c) aprobar 2 niveles de inglés a través del sistema en línea (hasta 8 créditos).

<sup>10</sup> Esta Resolución dispone en su Art. 1 que las y los estudiantes de IX semestre de la carrera de medicina de la Universidad Cristiana Latinoamericana que se encuentran inscritos en el mecanismo 1 del Plan de Contingencia, rindan un examen de validación teórico práctico con la finalidad de determinar si los resultados de aprendizaje alcanzados por cada uno de ellos corresponden al último nivel de formación de acuerdo al Plan de Estudios cursado. Se estableció fórmulas de continuidad según el porcentaje de aprobación del examen: a) el 75% o más del examen, serían promovidos al último semestre de la carrera; b) entre el 74%-50% repetirán el penúltimo semestre de la carrera; c) 30%-49% ingresarían al ante penúltimo semestre de la carrera; d) quienes alcanzaran menos del 30%, reprobarían el examen resignando su posibilidad de ser ubicados, debían ingresar al mecanismo 2 del Plan de Contingencia. Para los estudiantes a), b) y c) debían aprobar un semestre de nivelación en ciencias básicas y clínicas. Para aquellos que aprobaran el examen de validación culminarían sus estudios con el aval de una universidad del sistema de educación superior. Se estableció becas y ayudas financieras para estudiantes que debían cursar 2 semestres lectivos o pertenecientes al I, II, y III quintiles de ingresos.

- 012-N°038-2012**, se condicionó la continuidad de sus estudios, pues una vez superado el examen de validación, podían acceder al seminario de fin de carrera, procedimiento que estaba prohibido en el inciso quinto del artículo 18 del Reglamento<sup>11</sup>. En tal sentido, a su criterio, el CES omite acatar una norma clara, expresa y exigible de no hacer, pues el seminario no era requisito para la carrera de medicina.
- 15.** Manifiestan que: *“el organismo público al cual demandamos el cumplimiento de las normas citadas incurre en el equívoco de ofrecer algo imposible, pues pretende, en franco incumplimiento de una norma prohibitiva, habilitarnos el acceso a un seminario que, desde un inicio se limitó para nuestra carrera. Ni si quiera aprobando aquel examen de validación hubiésemos podido acceder al seminario.”*
- 16.** Aclaran que: *“al ser imposible nuestra inclusión en un seminario de fin de carrera, lo que correspondía era la aplicación y cumplimiento directo de la Resolución N° RPC-SO-021-N°154-2012, esto es, la evaluación sobre materias afines y relevantes a la carrera y a la aprobación de los dos niveles de inglés en el sistema en línea”.*
- 17.** Los accionantes, solicitan que: **(i)** se acepte la acción y se disponga al CES cumpla con lo previsto en las Resoluciones N° RPC-SO-021-N°154-2012 y N° RPC-012-N°038-2012; **(ii)** se les incluya en el "Mecanismo 1" del Plan de Contingencia, **(iii)** previa la aplicación del respectivo examen de conocimiento, se les reubique en décimo nivel de estudios; **(iv)** se les permita concluir los estudios dentro de la institución educativa de origen para poder realizar el internado rotativo y, **(v)** elaborar el trabajo de fin de carrera para obtener el título académico y profesional.
- 18.** En la audiencia realizada el 12 de julio de 2019, los abogados representantes de los accionantes manifestaron que, respecto de Santiago Castro Romero, no han tenido contacto desde la presentación de la demanda; por lo que, su representación se ceñiría a Marcelo Gonzalo Sánchez Rodríguez.
- 19.** Los abogados manifestaron que los requisitos del Mecanismo 1 fueron modificados en varias ocasiones por el CES, y que, con la modificación permanente de normas, imposibilitó a los estudiantes cumplir los requisitos para acceder a este. Así, el señor Sánchez: **(i)** no pudo dar los exámenes de evaluación por no haber cumplido el requisito del internado rotativo, **(ii)** no realizó los cursos de inglés en línea y **(iii)** se le exigió cursar un Seminario prohibido por el artículo 18 del Reglamento para los estudiantes de medicina.
- 20.** Afirmaron que el CES le vulneró el derecho a la educación, ya que desde el año 2012 no ha podido culminar su carrera, tuvo que trasladarse a Riobamba e iniciar su

---

<sup>11</sup> El quinto inciso del Art. 18 del Reglamento del Plan de Contingencia establece que: “Podrán desarrollarse Seminarios de Culminación de Estudios en todas las áreas del conocimiento, a excepción de las carreras de medicina, enfermería y odontología.”

carrera en la ESPOCH desde el primer nivel, ya que su récord académico de la UCL fue desconocido por el órgano público.

21. Finalmente, alegaron que han transcurrido 6 años desde la presentación de la demanda, y las circunstancias de su representado han cambiado. Actualmente vive en Quito y mantiene a una esposa e hija. Solicitaron como medidas de reparación: (i) que el CES adopte medidas administrativas para gestionar un cupo en una universidad pública en Quito y culminar sus estudios en medicina; (ii) se homologue los créditos académicos aprobados en la ESPOCH; y (iii) el pago de una reparación económica cuantificada ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

#### 4.2 Fundamentos del Consejo de Educación Superior (CES)

22. A fojas 109-150 del expediente constitucional, consta el escrito de 29 de septiembre de 2015, de René Ramírez Gallegos, en calidad de presidente del CES, en el que se adjuntó informe académico y documentación incluyendo el récord académico de los accionantes. En su oficio el CES concluyó que: (i) los accionantes no habían aprobado el internado rotativo, por lo que, no se les aplicó el Mecanismo 1; (ii) respecto de Marcelo Sánchez Rodríguez fue acogido por la ESPOCH en la carrera de medicina; y Santiago Castro Romero fue autorizado por la Universidad Central del Ecuador a fin de que ingrese a dicha institución, sin embargo, el estudiante no quiso hacerlo.
23. A fojas 113-116 respecto de Marcelo Sánchez Rodríguez, el CES señala que además de las disposiciones establecidas en el Reglamento del Plan de Contingencia expidió 3 resoluciones para los estudiantes del Mecanismo 1 de la carrera de Medicina de la Universidad Cristiana Latinoamericana: 1) Resolución RPC-SO-024-No.182-2012; 2) Resolución RPC-SO-027-No.198-2012; y 3) Resolución RPC-SE-038-No.038-2012, por lo que “*para continuar sus estudios, deben cumplir con los requisitos que se mencionan según sea el caso*”
24. En dicho informe, el CES afirma que Marcelo Sánchez: (i) se inscribió en el Plan de Contingencia; (ii) rindió un examen de ubicación de la ESPOCH,<sup>12</sup> se matriculó y continuó sus estudios en la ESPOCH de conformidad con el récord académico de 10 de septiembre de 2015; (iii) no cumplía los requisitos de la Resolución RPC-SO-024-182-2012, pues para rendir el examen de fin de estudios debía contar con la aprobación del plan de estudios y haber culminado el internado rotativo hasta el 31 de marzo de 2013. Señaló que el CES garantizó la continuidad de estudios pero su culminación exitosa depende del rendimiento académico y los requisitos establecidos por la ESPOCH para la titulación.
25. Respecto de Santiago Castro Romero a foja 117 señaló que: (i) se inscribió en el Plan de Contingencia; (ii) se le garantizó la continuidad de sus estudios a través de la Resolución RPC-SE-No.004-2012; (iii) se le ofreció la posibilidad de su

<sup>12</sup> Correspondiendo a la alternativa a) de la Resolución RPC-SO-027-198-2012.

continuidad de estudios en una institución de educación superior en la que el estudiante no tuviera tercera matrícula; y (iv) que la culminación de sus estudios dependía del rendimiento académico y de los requisitos establecidos para la titulación establecidos por la institución de educación receptora.

26. A fojas 215-219, consta el memorial final del CES de 28 de julio de 2019, en el que su Procurador señaló que es imposible ordenar que el señor Sánchez se acoja a un mecanismo que dejó de existir. Así, estima que la pretensión del accionante es improcedente pues las obligaciones cuyo cumplimiento se demandan en la Resolución No. RPC-SO-021-No. 154-2012 y la Resolución No. RPC-SE-012-No. 038-2012 establecen requisitos que condicionan su aplicación. Señaló que, además, el accionante nunca cumplió el requisito del internado rotativo establecido en el artículo 15 del Reglamento del Plan de Contingencia.
27. Afirmó que el señor Sánchez: (i) se acogió al segundo mecanismo, y se convalidaron la mayoría de las asignaturas aprobadas en la UCL por el señor Sánchez en la ESPOCH, ubicándole en octavo nivel de medicina; (ii) estuvo registrado en el Plan de Contingencia y pudo continuar sus estudios; (iii) el accionante en audiencia, buscó reformar la pretensión, lo cual es improcedente; (iv) la pretensión de acceder al Mecanismo 1 es imposible porque la UCL está extinta desde marzo de 2017 y el plazo de ejecución del Plan de Contingencia para esta universidad feneció a inicios de marzo del 2016.
28. Finalmente, sobre las medidas de reparación integral, alegó que: (i) el CES no es competente para dar cupos y sería extralimitarse en sus competencias y atribuciones; (ii) la homologación del récord académico les corresponde a las universidades; y (iii) no existió ningún daño ni afectación al derecho a la educación, ya que pudo culminar sus estudios en la ESPOCH y no cabe reparación económica.

#### 4.3 Fundamentos de la Procuraduría General del Estado (PGE)

29. A fojas 37 y 38 consta el escrito de 28 de septiembre de 2015, del Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio de la PGE, indicó que son los accionantes quienes han incumplido los requisitos establecidos por el CES, y pretenden que dicho organismo, inobserve los parámetros del Plan de Contingencia e infrinja lo prescrito en los artículos 226 y 236 de la CRE.
30. Asimismo, en audiencia de 12 de julio de 2019, la representante de la PGE reiteró dichos criterios y manifestó que se pretende que el CES rebase sus facultades constitucionales y legales y realice discriminación frente al resto de estudiantes que estuvieron en la misma situación.

#### 4.4 Constancia del reclamo previo

31. Previo a realizar el correspondiente análisis constitucional, este Organismo verifica que los accionantes<sup>13</sup> cumplieron con el requisito del reclamo previo exigido por el artículo 54 de la LOGJCC, fue presentado el 11 de abril de 2013 ante la entidad demandada, con el fin de que se cumplan las normas que se alegan incumplidas, conforme se desprende a fojas 32-41 del expediente constitucional.

### V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

#### 5.1 Desistimiento tácito

32. Previo a resolver, en virtud de lo señalado por los abogados de la parte accionante, corresponde a este Organismo pronunciarse sobre el desistimiento tácito de Santiago Castro Romero.
33. El artículo 15 numeral 1 de la LOGJCC establece al desistimiento tácito como una forma de terminación del proceso constitucional, para el cual se requiere la concurrencia de dos situaciones: (ii) la ausencia injustificada a la audiencia de la persona presuntamente afectada; y (iii) la necesidad imperativa de su presencia a la misma para demostrar el daño.
34. La jurisprudencia de esta Corte<sup>14</sup> ha establecido que el desistimiento tácito no procede de manera automática. Además de configurarse las dos situaciones indicadas, no debe ser factible efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la pretensión de la persona presuntamente afectada; es decir, que no se pueda establecer la violación a derechos constitucionales.
35. En este caso, respecto a Santiago Castro Romero, concurren los elementos legales y jurisprudenciales indicados: (i) la inasistencia de la persona presuntamente afectada sin justa causa a las audiencias del 24 de septiembre de 2015 y 12 de julio de 2019, pues según consta en las razones actuariales, a fojas 75 y 161 del expediente constitucional, a pesar de que fue notificado legalmente no asistió ni justificó su inasistencia a las mismas; (ii) los abogados patrocinadores manifestaron no tener

---

<sup>13</sup> Afirman que mediante Oficio No. CES-COPC-2013-0288 de 01 de julio de 2013, el CES respondió su reclamo administrativo, señalado que *"En atención a su oficio s/n en el que manifiesta pertenecer al mecanismo 1 del Plan de Contingencia, cabe indicar que los estudiantes aptos para continuar el proceso académico de la carrera de Medicina, debían haber cumplido, entre otros, los siguientes requisitos: ser de último año o haber egresado, así tengan más de 175 créditos, haber culminado el Seminario de fin de carrera, haber realizado el Internado Rotativo, para la carrera de medicina tener 10 semestres. Quienes no estén inmersos en estos requisitos, lamentablemente no tienen acceso a culminar con el mecanismo 1."* En este sentido, a criterio de los accionantes, el CES omite dar cumplimiento a las resoluciones aludidas y en franca contradicción con aquellas, en su respuesta incluyen requisitos no previstos para el Mecanismo 1.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 029-14-SEP-CC, Caso No. 1118-11-EP. Sentencia No. 063-14-SEP-CC, Caso No. 0522-12-EP, Sentencia No. 075-17-SEP-CC, Caso No. 0088-12-EP, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 29-13-AN/19.

contacto con él desde la presentación de la demanda y no pueden determinar su intención de continuar o no con el proceso; (iii) la presencia de la persona presuntamente afectada es imprescindible para la resolución de la causa, pues sin ello no cuenta con los medios para verificar su situación ni la existencia de un daño o vulneración de derechos en virtud del tiempo transcurrido y las pretensiones de la demanda inicial, en el año 2013.

36. En consecuencia, al encontrarse Santiago Castro Romero en los presupuestos previstos en el artículo 15 de la LOGJCC, se configura el desistimiento tácito; por lo que, esta Corte solo se pronunciará respecto de las alegaciones de Gonzalo Sánchez Rodríguez.

## 5.2 Análisis constitucional

37. El artículo 93 de la CRE establece:

*“La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional”.*

38. Asimismo, el artículo 52 de la LOGJCC determina que la acción procederá cuando la norma cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. Es decir, la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una prestación.

39. La obligación de **hacer o no hacer** contenida en la norma reclamada a través de la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. Para que exista una obligación de hacer o no hacer, debe contener los siguientes elementos: **(i)** el obligado a ejecutar, **(ii)** el contenido de la obligación; y, **(iii)** el titular del derecho<sup>15</sup>.

40. Ahora bien, es **clara** cuando los elementos de la obligación (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 evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 38-12-AN/19 de 04 de diciembre de 2019 y 6-16-AN de 05 de mayo de 2021.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 037-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, 6-13-SAN-CC de 17 de julio de 2013 y 23-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019.

- 41.** Para que una obligación sea **expresa** debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta. Finalmente, para que una obligación sea **exigible** no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse<sup>17</sup>. Al respecto, la Corte en la sentencia 41-12-AN/19 establece que “[d]e conformidad con la LOGJCC estos requisitos son concurrentes, por lo cual deben ser cumplidos en su totalidad”.
- 42.** En el caso que nos ocupa, el accionante alega el incumplimiento de dos Resoluciones expedidas por el CES:

**Resolución No. RPC-021-No.154-2012 de 04 de julio de 2012**

- 43.** Esta resolución dispone:

*ARTICULO ÚNICO.- Autorizar que las y los estudiantes que han aprobado un mínimo de 179 créditos y que para concluir su carrera, puedan acogerse al mecanismo 1 "Culminación de estudios en la misma institución de origen" contemplado en el artículo 14 del Reglamento del Plan de Contingencia para las y los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas que se suspendan definitivamente, expedido mediante Resolución N° RPC-SE-02-N°004-2012 del 25 de febrero de 2012, siempre y cuando cumplan conjuntamente los siguientes requisitos:*

- 1.- Que para aprobar su plan de estudios requieran cursar un máximo de dos semestres o su equivalente;*
- 2.- Aprobar un examen de suficiencia de una o dos asignaturas relevantes para la carrera (hasta 8 créditos en total); y,*
- 3.- Aprobar, mediante 2 niveles de inglés a través del sistema en línea (hasta 8 créditos).*

- 44.** En primer lugar, sobre la existencia de una obligación de hacer o no hacer, esta Corte observa que: **(i)** la norma tiene como sujeto obligado al CES; **(ii)** el contenido de la obligación es autorizar a los a los estudiantes que hubieren aprobado un mínimo de 179 créditos y cumplan los requisitos detallados en los numerales 1, 2 y 3, de manera conjunta, a acogerse al Mecanismo 1; y **(iii)** los titulares del derecho son los estudiantes de medicina de la Universidad Cristiana Latinoamericana. En consecuencia la norma alegada como incumplida contiene una obligación de hacer.
- 45.** En segundo lugar, este Organismo verifica que la norma objeto de la presente acción es clara y expresa por cuanto sus elementos están determinados y redactados en términos precisos y específicos, de manera que no da lugar a equívocos.
- 46.** En tercer lugar, respecto a su exigibilidad, revisada la norma se observa que la obligación descrita está sujeta a una condición que debe verificarse previamente, esta es, que el accionante cumpla los tres requisitos de manera conjunta.

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 037-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019 y 41-12-AN/19 de 16 de octubre de 2019.

Adicionalmente, cabe señalar que el contenido de la norma de esta Resolución, no puede ser interpretada de manera autónoma e independiente, pues de conformidad con la normativa del CES, en particular de las normas del Reglamento del Plan de Contingencia, los estudiantes de medicina debían cumplir otros requisitos previo a acceder a los diferentes mecanismos de continuidad de sus estudios.

47. De la revisión de la demanda, lo alegado en audiencia y la información remitida por el CES a este Organismo constitucional se verifica que el accionante no cumplió con los requisitos establecidos, en particular, no aprobó los cursos de inglés en línea ni rindió los exámenes. Adicionalmente, de conformidad con el informe académico emitido por el CES, el accionante no cumplía los requisitos de la Resolución RPC-SO-024-182-2012, pues para rendir el examen de fin de estudios debía contar con la aprobación del plan de estudios y haber culminado el internado rotativo hasta el 31 de marzo de 2013, de conformidad con lo dispuesto en el último inciso del Art. 15 del Reglamento (párr 24 *supra*).
48. Por lo expuesto, en virtud de que la condición de la norma no se ha cumplido, la obligación contenida en la Resolución No. **RPC-021-No.154-2012 de 04 de julio de 2012** no es exigible en el caso concreto.

#### **Resolución No. RPC-012-No.038-2012 de 07 de septiembre de 2012**

49. La Resolución dispone:

*"Artículo 1.- Los estudiantes del mecanismo 1 de la carrera de medicina de la Universidad Cristiana Latinoamericana que han aprobado el noveno semestre, podrán acogerse de manera excluyente a una de las siguientes opciones para su culminación de estudios:*

*a) La establecida en la Resolución N°RPC-SO-027-N°198-2012 emitida por el Consejo de Educación Superior en la sesión ordinaria vigésima séptima, realizada el 15 de agosto de 2012, y que será ejecutada por la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, ESPOCH; y,*

*b) Rendir un examen de validación teórico-práctico que será elaborado por una Comisión Interuniversitaria designada por el Consejo de Educación Superior, a través de la Comisión del Plan de Contingencia. Este examen tendrá como objetivo determinar si el nivel de conocimiento y resultado de aprendizaje del estudiante corresponde al penúltimo semestre de la carrera de medicina. Los estudiantes que aprueben este examen serán admitidos en el Seminario de Culminación de Estudios, de acuerdo a lo que determine el CES. Para los estudiantes que no aprueben el examen, se aplicará lo que disponen los literales b), c) y d) del artículo 1 contenido en la Resolución N°RPC-SO-027-N°198-2012, conforme al calendario académico de cada institución de educación superior receptora."*

50. Sobre la existencia de una obligación de hacer o no hacer, se observa que: (i) la norma tiene como sujeto obligado al CES; (ii) el contenido de la obligación es

autorizar a los estudiantes de medicina de la UCL que han aprobado el noveno semestre a acogerse a dos opciones, de manera excluyente, para la culminación de sus estudios y (iii) los titulares del derecho son los estudiantes de medicina de la UCL que aprobarán el noveno semestre. En consecuencia, la norma alegada como incumplida contiene una obligación de hacer.

51. Esta Corte verifica que la norma objeto de la presente acción es clara y expresa pues su contenido es evidente, no requiere de interpretaciones extensivas para identificar la obligación y está redactada en términos precisos y específicos.
52. Ahora bien, para determinar si la norma es exigible corresponde observar si está sujeta a una condición que deba verificarse previamente. Tal como se señaló en el párrafo 46 *supra*, el contenido de la Resolución no puede ser interpretado de manera autónoma e independiente, pues para acceder a los mecanismos de continuidad de estudios planteados en las tres resoluciones expedidas por el CES para la UCL, según sea el caso, los estudiantes debían cumplir previamente los requisitos generales establecidos en el Reglamento del Plan de Contingencia.
53. En el caso concreto, de la información académica aportada por el CES a foja 116 del expediente constitucional se verifica que el accionante sí pertenecía al noveno semestre de la carrera de medicina pero no cumplió con el requisito de cursar el internado rotativo previsto en el último inciso del artículo 15 del Reglamento. Por tanto, no estaba habilitado para rendir el examen previsto en el literal b) del artículo 1 de la Resolución impugnada. De modo que no se cumplieron las condiciones necesarias para que la obligación contenida en la Resolución **RPC-012-No.038-2012 de 07 de septiembre de 2012** sea exigible.
54. Por otro lado, el accionante en su demanda manifestó que quiso acogerse a la opción b) de la Resolución **RPC-012-No.038-2012**, pero no pudo hacerlo, y que además el CES *“condicionó nuestra continuidad de estudios al hecho de que, una vez superado el examen de validación, podíamos acceder al seminario de fin de carrera, procedimiento que, desde un inicio, estuvo absolutamente prohibido por el inciso quinto del artículo 18 del Reglamento del Plan de Contingencia, por lo que en esta ocasión, el Consejo de Educación Superior incurre en otro incumplimiento de norma, pues omite acatar una disposición de no hacer, pues se prohibía, expresamente, el seminario de culminación de carrera para el área de medicina.”*
55. Respecto de estas alegaciones, es necesario recalcar que la acción por incumplimiento tiene como fin garantizar el cumplimiento de normas, mas no solventar una discrepancia en cuanto a la aplicación de una norma<sup>18</sup>, y en el caso

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 003-14-SAN-CC de 15 de julio de 2014. Casos acumulados Nos. 0013-10-AN, 001-14-10-AN, 0037-10-AN, 0040-10-AN, 0053-10-AN, 0067-10-AN, 0011-11-AN, y 0031-11-AN; sentencia No. 007-10-AN de 28 julio de 2015. Caso No. 022-14-AN; sentencia No. 001-16-SAN-CC-de 04 de abril de 2016. Caso No. 0029-12-AN.

concreto, respecto de la pertinencia o no de los requisitos establecidos en una Resolución.

- 56.** Finalmente, cabe mencionar que de la revisión de la información académica proporcionada por el CES y de las propias alegaciones del accionante, se verifica que si bien el accionante no accedió al Mecanismo 1 para culminar sus estudios (es decir en la institución de origen UCL), sí rindió un examen de ubicación en la ESPOCH que corresponde a la alternativa a) de la Resolución RPC-SO-127-198-2012 y se matriculó para continuar sus estudios de medicina. Al momento, no se encuentra cursándolos por razones personales ajenas al proceso académico en cuestión.

## VI. 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. Declarar el desistimiento tácito de la acción por incumplimiento planteada por el señor Santiago Castro Romero.
2. Desestimar la acción por incumplimiento planteada por Marcelo Sánchez Rodríguez en contra de las Resoluciones No. RPC-021-No.154-2012 de 04 de julio de 2012 y No. RPC-012-No.038-2012 de 07 de septiembre de 2012 dictadas por el CES.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES



Firmado digitalmente por LUIS  
HERNAN BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24 16:40:53 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión de 15 de septiembre de 2021; el Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez no consigna su voto en virtud de la

excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en la misma sesión.- Lo certifico.

AIDA Firmado  
SOLEDAD digitalmente  
GARCIA por AIDA  
BERNI SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 34-13-AN****Voto salvado del Juez Hernán Salgado Pesantes****Juez adherente: Enrique Herrería Bonnet**

Me aparto de la sentencia de mayoría por las consideraciones que se indican a continuación:

**Contexto de las normas alegadas como incumplidas por el accionante (Marcelo Sánchez Rodríguez).**

1. Previo a señalar las cuestiones que debieron ser dilucidadas en la sentencia de mayoría, es necesario establecer el contexto de las alegaciones y normas alegadas objeto de la presente acción por incumplimiento.
2. El accionante alega que el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), en cumplimiento con la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Educación Superior, mediante Resolución N° **001-025-CEAACES-2012**, suscrita en sesiones realizadas el **9 y 10 de abril de 2012**, emitió el “Reglamento de Universidades y Escuelas Politécnicas ubicadas en la categoría “E”.
3. Indica que, mediante resolución N° **003-0014-25CEAACES-2012, de 11 de abril de 2012**, el CEAACES suspendió definitivamente a la Universidad Cristiana Latinoamericana, por no cumplir los parámetros de calidad establecidos por el organismo técnico. Agrega que, mediante resolución N° **RPC-SE-02-004-2012, emitida el 25 de febrero de 2012**, el Consejo de Educación Superior (CES) dictó el Reglamento del Plan de Contingencia para las y los estudiantes de las Universidades y Escuelas Politécnicas de categorías E.
4. El artículo 14 de este cuerpo normativo creó varios mecanismos a aplicarse dentro del Plan de Contingencia, entre los cuales se encontraba el Mecanismo 1, que permitía a los estudiantes terminar sus estudios en la institución de origen. Asimismo, el artículo 15 de la misma norma establecía los estudiantes que podían acogerse al mecanismo 1:

“(…)

- a) *Estudiantes de último año o su equivalente, de las carreras técnicas y tecnológicas;*
- b) *Estudiantes de último año o su equivalente, de las carreras de tercer nivel, que consten en la correspondiente lista del CEAACES;*
- c) *Estudiantes de último año o su equivalente de los programas de cuarto nivel (Diplomado, Especialización y Maestría), que iniciaron sus estudios antes de la expedición de la LOES;*

- d) *Estudiantes por graduarse o titularse y que no han iniciado el proceso de titulación; y,*
  - e) *Estudiantes por graduarse o titularse que se encuentran en proceso de graduación o titulación.*
- (...)”

5. El inciso final de este cuerpo normativo señalaba que los estudiantes de medicina, adicionalmente, debían cumplir el requisito de “(...) *haber aprobado el internado rotativo.*” Por otro lado, el artículo 17, referente a los requisitos de titulación o graduación estableció que:

*“Las y los estudiantes que culminen sus estudios en la institución de origen deberán aprobar obligatoriamente los créditos contemplados en el plan de estudios y cumplir todos los demás requisitos contemplados en la LOES y en el Reglamento Codificado del Régimen Académico del Sistema Nacional de Educación Superior, sin perjuicio de optar por un Seminario de Culminación de Estudios organizado e implementado por la Administración Temporal.”*

6. Posteriormente, mediante resolución **RPC-SO-018-N°130-2012 CES, de 13 de junio de 2012**, el CES estableció los lineamientos para la aplicación del Mecanismo 1 de culminación de estudios en la institución de origen. En esta resolución se permitía a los estudiantes del Mecanismo 1 optar por: **1.** Trabajo de titulación o tesis; o, **2.** La aprobación de un seminario de culminación de carrera.
7. Con fecha **4 de julio de 2012**, el CES expidió la **Resolución N° RPC-SO-021-N°154-2012** (norma alegada como incumplida) a través de la cual se redujo el número de crédito exigidos para el Mecanismo 1 y se indicó que, previo a que los estudiantes puedan acogerse a este mecanismo, deberán cumplir los siguientes requisitos: **1.** Que para aprobar su plan de estudios requieran cursar un máximo de dos semestres o su equivalente, **2.** Aprobar un examen de suficiencia de una o dos asignaturas relevantes para la carrera (hasta 8 créditos en total); y, **3.** Aprobar mediante 2 niveles de inglés a través del sistema en línea (hasta 8 créditos).
8. Luego, mediante resolución **N° RPC-SO-027-198-2012, de 15 de agosto de 2012**, el CES dispuso que:

*“las y los estudiantes de IX semestre de la carrera de medicina de la Universidad Cristiana Latinoamericana que se encuentran inscritos en el mecanismo 1 del Plan de Contingencia, rindan un examen de validación teórico práctico con la finalidad de determinar si los resultados de aprendizaje alcanzados por cada uno de ellos, corresponden al último nivel de formación de acuerdo al Plan de Estudios cursado.*

*Las y los estudiantes que en el examen en referencia, superen:*

- a) *El 75% o más del total de dificultades del examen, serán promovidos al último semestre de la carrera;*
- b) *Entre el 74% y 50% del total de dificultades del examen, repetirán el penúltimo semestre de la carrera;*

c) *Entre un 30% y 49% del total de dificultades del examen, ingresarán al ante penúltimo semestre de la carrera.*

d) *Menos del 30% del total de dificultades del examen, reprobarán el examen de validación, resignando su posibilidad de ser ubicados, por lo cual deberán ingresar al mecanismo 2 del Plan de Contingencia.*” Énfasis agregado

9. **El 7 de septiembre de 2012**, mediante resolución N° **RPC-012-N°038-2012**, el CES planteó que los estudiantes de la Universidad Cristiana Latinoamérica que hayan aprobado el noveno semestre podían acogerse: **1.** Al mecanismo establecido mediante resolución N.º RPC-SO-027-198-2012, el cual sería ejecutado por la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo; o, **2.** Rendir un examen de validación teórico-práctico que sería elaborado por una Comisión Interuniversitaria designada por el Consejo de Educación Superior, previo a ser admitidos en el Seminario de Culminación de Estudios.
10. El accionante indica que el CES ha incumplido su obligación de reconocerlo como estudiante del Mecanismo 1, a pesar de cumplir con todos los requisitos, lo que no le permitió continuar con todos los procedimientos previstos para obtener su título.

#### **Cuestiones que debieron ser tomadas en cuenta en la sentencia de mayoría.**

11. Como se indicó en líneas anteriores, el requirente, que al momento de la presentación de la acción era estudiante de medicina de la Universidad Cristiana Latinoamérica (universidad categoría E cerrada) alegó que el CES debía elaborar, coordinar y supervisar la ejecución de un plan de contingencia para regular la situación de los estudiantes de universidades categoría E, para lo cual dictó el Reglamento del Plan de Contingencia.
12. El peticionario indicó que nunca fue convocado por el CES para la rendición de los exámenes ni a cursar el nivel de inglés en línea. Inclusive, alegó que se le exigía el cumplimiento de requisitos que resultaban imposibles como la finalización del internado rotativo.
13. Sin embargo, la sentencia de mayoría señala que *“revisada la norma se observa que la obligación descrita está sujeta a una condición que debe verificarse previamente, esta es, que el accionante cumpla los tres requisitos de manera conjunta (...)”*, para acogerse al Mecanismo 1. Estos requisitos son: **i.** Que para aprobar su plan de estudios requieran cursar un máximo de dos semestres o su equivalente, **ii.** Aprobar un examen de suficiencia de una o dos asignaturas relevantes para la carrera (hasta 8 créditos en total); y, **iii.** Aprobar, mediante 2 niveles de inglés a través del sistema en línea (hasta 8 créditos). Posteriormente, se indica que *“De la revisión de la demanda, lo alegado en audiencia y la información remitida por el CES a este Organismo constitucional se verifica que el accionante no cumplió con los requisitos establecidos, en particular, no aprobó los cursos de inglés en línea ni rindió los exámenes.”*
14. En la sentencia, la jueza ponente no toma en cuenta que ésta es justamente la razón por la que el accionante alegó el incumplimiento de la resolución N° N°RPC-SO-021-

N°154-2012, pues era, precisamente, el CES el que debía convocar a los cursos de inglés en línea. El accionante alegó que no se realizó la mencionada convocatoria a los cursos y ello no fue desvirtuado por el CES en sus alegaciones, por lo que no existen elementos para considerar que el órgano público convocó a los estudiantes a los cursos y cumplió con su obligación. De igual manera, conforme consta en las alegaciones del accionante, no se le permitió rendir los exámenes teóricos, pues, según señala, fueron excluidos sin justificación alguna.

- 15.** Así, es incorrecto señalar que el accionante no cumplió con el curso de inglés en línea, cuando el órgano público -CES- que tenía la obligación de convocar a aquellos cursos, conforme lo determinan las letras e, j y k, del artículo 10, del Reglamento del Plan de Contingencia, no lo hizo:

*“Art. 10.- Atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior.- Son atribuciones y deberes del CES respecto al Plan de Contingencia normado en este Reglamento:*

- a) Aprobar, coordinar, supervisar, monitorear y evaluar la ejecución del Plan de Contingencia;*  
*(...)*
- e) Diseñar, ejecutar, difundir y monitorear el proceso de inscripción de las y los estudiantes en el Plan de Contingencia;*  
*(...)*
- j) Establecer las fechas de inicio y fin del periodo de ejecución del Plan de Contingencia;*
- k) Gestionar los recursos públicos necesarios para la implementación del Plan de Contingencia;*  
*(...)”*

- 16.** Por otro lado, la sentencia de mayoría señala que otra de las condiciones que debía cumplirse para que el accionante se acoja al mecanismo 1 era la finalización del internado rotativo:

*“se verifica que el accionante sí pertenecía al noveno semestre de la carrera de medicina pero no cumplió con el requisito de cursar el internado rotativo (...). Por tanto, no estaba habilitado para rendir el examen previsto en el literal b) del artículo 1 de la Resolución impugnada.”*

- 17.** Al respecto, cabe mencionar que la carrera de medicina dura de 10 a 12 semestres (seis años). El tercer inciso del Acuerdo Ministerial N° 5286, que contiene la “Norma Técnica del Internado Rotativo en Establecimientos de Salud” señala que:

*“Art. 3.- (...)*

*Para el cumplimiento de su objetivo, el Programa de Internado Rotativo se efectuará en el último nivel de las carreras de ciencias de la salud, que tiene la duración de un año calendario” Énfasis agregado*

18. De esta manera, resulta absurdo que se exija a un estudiante de noveno semestre de medicina el cumplimiento del internado rotativo, cuando este se lo realiza a partir del décimo semestre que es el último nivel de la carrera. Este es otro requisito que se torna imposible de cumplir por la naturaleza del internado rotativo, por lo que es, de igual manera, incorrecto señalar que el accionante no cumplió con esta exigencia.
19. La ponente omite analizar que el incumplimiento de la autoridad radica, por un lado, en que nunca convocó a los estudiantes, como era su obligación, a los exámenes de inglés y, por otro, en la exigencia, a través de varias resoluciones, de requisitos que eran de imposible cumplimiento.
20. Es necesario hacer notar, además, las contradicciones de la autoridad al momento de exigir los requisitos a los estudiantes para el Mecanismo 1 de finalización de estudios. Por ejemplo, la resolución N°RPC-012-N°038-2012, establecía que los estudiantes del mecanismo 1 de medicina de la Universidad Cristiana Latinoamericana, que han **aprobado el noveno semestre**, podrán acogerse de manera excluyente a las siguientes opciones: **a.** la establecida en la resolución N°RPCSO-027-N°198-2012 (que establecía que los estudiantes rindan un examen para verificar si sus conocimientos eran los de último nivel y puedan terminar sus estudios en la ESPOCH); y, **b.** rendir un examen de validación para ser admitidos a un seminario de fin de carrera.
21. Por un lado, debían cumplirse los requisitos generales del reglamento, también los requisitos de las resoluciones derivadas del mismo reglamento, los que resultan incompatibles sobre todo en lo referente al seminario de fin de carrera que se encontraba, expresamente, prohibido para la carrera de medicina por el inciso quinto, del artículo 18, del Reglamento del Plan de Contingencia.
22. La sentencia de mayoría señala que, *“el contenido de la Resolución no puede ser interpretado de manera autónoma e independiente, pues para acceder a los mecanismos de continuidad de estudios planteados en las tres resoluciones expedidas por el CES (...), los estudiantes debían cumplir previamente los requisitos generales establecidos en el Reglamento.”*
23. Sin embargo, la ponente no toma en cuenta que las contradicciones existentes entre las numerosas resoluciones dictadas por el CES podrían haber llevado al accionante a una situación en la que resultaba imposible el cumplimiento de los requisitos necesarios para acogerse al Mecanismo 1.
24. Es claro que en una acción por incumplimiento no se pueden dilucidar contradicciones entre normas, sin embargo, las inobservancias de la autoridad requerida se dan por la serie de incumplimientos acaecidos desde la resolución N°RPC-SO-021-N°154-2012, que nunca fue cumplida, pues la autoridad jamás convocó a los exámenes y cursos pertinentes, sobre todo el de inglés, como era su obligación. Esto, para luego establecer una serie de requisitos, muchos de ellos contradictorios y de cumplimiento imposible.

25. Esto debió ser analizado por la sentencia de mayoría, pues podría dar cuenta de un incumplimiento por parte del Consejo de Educación Superior, devenido de las numerosas resoluciones dictadas en la materia.

Firmado digitalmente por  
 LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
 Fecha: 2021.09.24 16:41:07 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**Juez Constitucional**

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET  
 Fecha: 2021.09.24 20:43:59 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet  
**Juez Constitucional**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Hernán Salgado Pesantes y Enrique Herrería Bonnet, en la causa 34-13-AN, fue presentado en Secretaría General, el 23 de septiembre de 2021, mediante correo electrónico a las 18:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
 Fecha: 2021.09.24 16:41:07 -05'00'

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Auto de aclaración y ampliación No. 34-13-AN/22**  
**Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D.M., 12 de enero de 2022.

**VISTOS.-** Agréguese al proceso el escrito presentado el 30 de septiembre de 2021 por Santiago Castro Romero, mediante el cual solicita ampliación de la sentencia dictada el 15 de septiembre de 2021 por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 34-13-AN, Acción por Incumplimiento, emite el siguiente auto.

### **I. Antecedentes procesales**

1. El 30 de julio de 2013, Marcelo Gonzalo Sánchez Rodríguez y Santiago David Castro Romero presentaron acción por incumplimiento respecto de la norma contenida en la **Resolución No. RPC-SO-021-No.154-2012** de 04 de julio de 2012 y de aquella contenida en la **Resolución No. RPC-012-No.038-2012** de 07 de septiembre de 2012 expedidas por el Consejo de Educación Superior (en adelante “**CES**”). El CES es la entidad demandada en la presente acción.
2. El 15 de septiembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional declaró el desistimiento tácito de la acción por incumplimiento planteada por el señor Santiago Castro Romero y desestimó la acción por incumplimiento planteada por Marcelo Sánchez Rodríguez en contra de las Resoluciones No. RPC-021-No.154-2012 de 04 de julio de 2012 y No. RPC-012-No.038-2012 de 07 de septiembre de 2012 dictadas por el CES, por no contener obligaciones exigibles. Dicha sentencia fue notificada a las partes el 27 de septiembre de 2021, conforme a la razón sentada por la Secretaría General del Organismo.
3. El 30 de septiembre de 2021, Santiago Castro Romero, (“**solicitante**”) presentó un escrito mediante el cual solicitó la aclaración de la sentencia No. 34-13-AN/21.

### **II. Oportunidad**

4. El pedido de aclaración fue presentado el 30 de septiembre de 2021 y la sentencia No. 34-13-AN/21 fue notificada el 27 de septiembre de 2021, por lo que, este ha sido presentado dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).

### **III. Fundamentos de la solicitud**

5. El solicitante señala que *“Una vez que he sido notificado con la sentencia mediante la cual se resuelve la acción extraordinaria de protección, debo poner en su conocimiento que jamás he sido notificado por parte de mis abogados defensores con la convocatoria a audiencia de fecha 24 de septiembre de 2015 y 12 de julio de 2019, por lo que solicito se aclare la sentencia de fecha 15 de septiembre de 2021, en el sentido de que si el señor Santiago Castro Romero ejerció su derecho a la defensa consagrado en la Constitución*

*dentro de la audiencia convocada para resolver la cuestión principal de la demanda, esto por cuanto incluso en el acápite 35 de la sentencia se indica (ii) los abogados patrocinadores manifestaron no tener contacto con él desde la presentación de la demanda y no pueden determinar su intención de continuar o no con el proceso, por lo tanto no fui notificado por parte de mis abogados con la audiencia, quedando en la más completa indefensión” (sic).*

#### **IV. Análisis de la solicitud de ampliación**

6. El artículo 440 de la Constitución señala que *“las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”*.
7. De acuerdo con lo señalado por esta Corte, los dictámenes y sentencias constitucionales pueden ser aclarados cuando contienen conceptos oscuros o de difícil comprensión. Asimismo, la ampliación cabe cuando el fallo ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos. En ningún caso, la aclaración y ampliación pueden modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional.
8. El solicitante alega que nunca fue notificado con la convocatoria a las audiencias de 24 de septiembre de 2015 y 12 de julio de 2019 que se realizaron en la causa y solicita se aclare la sentencia de 15 de septiembre de 2021, en el sentido de que si el señor Santiago Castro Romero ejerció su derecho a la defensa, tomando en cuenta que no fue notificado por sus abogados patrocinadores.
9. Al respecto, es necesario precisar que la causa N° 34-13-AN ingresó a este Organismo el 30 de julio de 2013 momento en que el accionante determinó la casilla judicial y correos electrónicos de sus abogados patrocinadores para la notificación de providencias y diligencias<sup>1</sup> dentro de la causa. Recién con fecha 25 de febrero de 2021, mediante escrito, el solicitante indicó a este Organismo el cambio de abogado patrocinador designando al defensor público Ab. Germán Vicente Jordán Naranjo y señalando el casillero judicial y correo electrónico para futuras notificaciones, sin presentar ninguna solicitud ni alegato.
10. Por lo que, a lo largo de todo el tiempo transcurrido en la sustanciación de la presente causa, es decir 8 años, el solicitante no ha comparecido ante esta Corte ni ha remitido alegato o pronunciamiento alguno relacionado con los hechos en los que fundamentó inicialmente su demanda.
11. En consecuencia, esta Corte Constitucional considera que al haberse notificado todas las diligencias y providencias a los abogados patrocinadores que el solicitante designó en su debido momento, no ha existido afectación a su derecho a la defensa durante la sustanciación de la causa. Adicionalmente, este Organismo considera que no existen elementos de la sentencia que deban ser aclarados.

---

<sup>1</sup> Se han notificado diligencias con fechas: 29 de agosto de 2013, 31 de agosto de 2015, 7 y 8 de septiembre de 2015, 5 de julio de 2019 y 12 de julio de 2019.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **NEGAR** el pedido de aclaración por improcedente.
2. **DISPONER** que las partes estén a lo resuelto en la sentencia No. 34-13-AN/21.
3. Esta decisión de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tiene el carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2022.01.21  
09:41:48 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022; los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes no consignan sus votos, por haber emitido votos salvados en la sentencia 34-13-AN/21, aprobada en sesión de 15 de septiembre de 2021; el Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 15 de septiembre de 2021; y, la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez no consigna su voto por ausencia en la sesión de 15 de septiembre de 2021, fecha en la cual se aprobó la referida sentencia.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 0034-13-AN**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia y el voto salvado conjunto que anteceden fueron suscritos el día viernes veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2137-21-EP /21**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 29 de septiembre de 2021

### **CASO No. 2137-21-EP**

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

#### **SENTENCIA**

**Tema:** La presente sentencia analiza los derechos a la defensa en las garantías de juez competente y motivación, y a la seguridad jurídica en las sentencias de primera y segunda instancia de una acción de protección. Luego del examen correspondiente, se determina la vulneración de la garantía de motivación y del derecho a la seguridad jurídica.

En virtud del precedente contenido en la sentencia N° 176-14-EP/19 se realiza examen de mérito del caso y se desestima la acción de protección al no encontrar vulneración de derechos en el informe de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito.

#### **I. Antecedentes Procesales**

1. Jorge Yunda Machado, por sus propios derechos, presentó una acción de protección en contra de Santiago Guarderas Izquierdo, Analía Ledesma García, Fernando Morales Enríquez y Mónica Sandoval Campoverde, en sus respectivas calidades de presidente subrogante, miembros de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito (“Comisión de Mesa”) y concejales, por la presunta vulneración de sus derechos al debido proceso, defensa y seguridad jurídica en el informe de la Comisión de Mesa de 27 de mayo de 2021 relativo al proceso de remoción seguido en su contra como Alcalde de Quito (Proceso No. 17576-2021-01738G).
2. El 01 de julio de 2021, María Belén Domínguez Salazar, jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, aceptó parcialmente la acción de protección por considerar que se había vulnerado el derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial reconocido por el artículo 76 numeral 7 literal k) de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y dispuso: (i) dejar sin efecto el informe de la Comisión de Mesa; y, (ii) la elaboración de un nuevo informe en el que se respete la garantía de imparcialidad mediante la titularización de los alternos de los concejales miembros de la Comisión de Mesa para asegurar la división de órganos. Inconformes con la decisión, el accionante, los accionados y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación.
3. El 30 de julio de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante sentencia de mayoría, rechazó los

recursos de apelación, confirmó la sentencia de 01 de julio de 2021 y reformó las medidas de reparación al disponer que se deje sin efecto el proceso de remoción de Jorge Yunda Machado y se lo retrotraiga al estado en que los miembros de la Comisión de Mesa resuelvan la recusación planteada por el accionante en cumplimiento del derecho a la defensa en la garantía de motivación.

4. De esta decisión, el 04 de agosto de 2021, Gabriela Obando Balseca, en calidad de Procuradora Metropolitana del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, solicitó su aclaración.
5. El 10 de agosto de 2021, Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo y Mónica Sandoval Campoverde, en sus respectivas calidades de presidente subrogante, miembros de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito y concejales, presentaron ante la Corte Constitucional una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 01 de julio de 2021 y 30 de julio de 2021<sup>1</sup>.
6. Con fecha, 20 de agosto de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha negó el pedido de aclaración presentado.
7. El 26 de agosto de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de mayoría, admitió a trámite la causa, dispuso la entrega de un informe motivado por parte de los legitimados pasivos y remitió el auto al pleno de la Corte Constitucional para la consideración de su tratamiento fuera del orden cronológico en atención a las circunstancias excepcionales del caso.
8. El pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 01 de septiembre de 2021, por unanimidad, resolvió aprobar la solicitud de adelanto del orden cronológico.
9. El 02 de septiembre de 2021, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes procesales a una audiencia que se llevó a cabo de forma telemática el 13 de septiembre de 2021.
10. En la presente causa, se han presentado *amici curiae* por parte de Geovanny Alejandro Calderon Andrade, Coordinador Colectivo Ciudadano “Tejiendo Oportunidades”; Rogelio Fernando Valencia Alcívar; Fabian Enrique Muñoz Verdezoto, en

---

<sup>1</sup> Conforme al artículo 5 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional las demandas, peticiones y demás documentos relativos a las acciones constitucionales pueden ser presentados directamente a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional o de forma física: “*las demandas, peticiones y demás documentos relacionados con las acciones constitucionales establecidas en el presente Reglamento se presentarán por medio del sistema automatizado de la Corte Constitucional, de manera física en la oficina de documentación de la Secretaría General, en las oficinas regionales de la Corte Constitucional o de forma virtual a través de la plataforma digital con que la Corte cuente para el efecto, en aquellos casos en los que la Constitución y la Ley lo permitan (...)*”. Asimismo, conforme a cifras de la Secretaría General del Organismo, desde el 2019 hasta la presente fecha se han presentado directamente ante la Corte Constitucional 631 acciones extraordinarias de protección las cuales han tenido el mismo tratamiento que aquellas presentadas ante la judicatura.

representación de CONACCE CHAPLAINS; María Olimpia Ortega Toapanta, en representación de FENACOMI; e, Ixmenia Antonia Tipán Díaz, en representación de la Corporación CIDI.

## II. Competencia

11. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la CRE; en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC.

## III. Alegaciones de las partes

### A. Fundamentos y pretensión de la acción:

12. Los accionantes alegan que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgados por una autoridad competente, motivación y seguridad jurídica, reconocidos respectivamente en los artículos 76 numerales 3 y 7 literales k) y l) y 82 de la Constitución.
13. Sostienen que se vulneró el derecho a ser juzgado por una autoridad competente, pues en nuestro sistema *“el órgano competente para pronunciarse sobre la validez del procedimiento de remoción de una autoridad de elección popular de un gobierno autónomo descentralizado era y es el TCE”*. De ahí que consideran que la justicia constitucional no podía examinar las impugnaciones relativas al proceso de remoción, pues el accionante del proceso subyacente *“podía -como en efecto lo hizo- acudir al TCE para que en un cortísimo procedimiento se revisen las formalidades y garantías del debido proceso en la remoción llevada a cabo por el Concejo Metropolitano”*.
14. Al respecto, aclaran los accionantes que *“al haber acudido de manera previa al TCE, Jorge Yunda Machado tenía que esperar la resolución que dicho órgano jurisdiccional emita -dado que es el juez natural de la causa-, la cual además es vinculante y de última instancia. Y, de ser el caso, si consideraba que existía alguna vulneración de derechos en dicha decisión, impugnarla vía acción extraordinaria de protección”*. No obstante, *“aquello no ocurrió y, por el contrario, se cometió un fraude constitucional, pues se presentó una acción de protección que pretendía restar de validez a la decisión del TCE; la cual, dicho sea de paso, no fue cuestionada vía acción extraordinaria de protección y al momento se encuentra firme (...)”*. Por lo que, consideran que *“los órganos jurisdiccionales accionados, en la práctica, tornaron ineficaz una resolución del TCE”*.
15. En la misma línea, mencionan que incluso si el asunto podía ser debatido en sede constitucional y electoral, *“al prevenir en la competencia del asunto el TCE, por decisión del propio Jorge Yunda Machado, NINGUNA otra autoridad jurisdiccional podía conocer sobre la causa, pues las partes tenían derecho a ser juzgadas por dicho órgano jurisdiccional y bajo el procedimiento debido en dicha sede. De lo contrario,*

*podrían existir -como en efecto sucedió- decisiones contradictorias entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción electoral”.*

- 16.** Por otra parte, luego de exponer el contenido de la garantía de motivación, alegan su presunta vulneración en las decisiones jurisdiccionales impugnadas, por las siguientes razones:
- a)** De conformidad con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional (2344-19-EP/20), la motivación exige que exista congruencia entre los argumentos de las partes y lo resuelto, siendo deber del órgano jurisdiccional pronunciarse sobre las distintas alegaciones de los justiciables. Sin embargo, *“tanto la sentencia de primera instancia como el fallo de mayoría de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha incumplen con este estándar de motivación”,* pues *“ninguno de los órganos (...) se refirieron a los principales argumentos de defensa expuestos por el Dr. Santiago Guarderas Izquierdo”.*
  - b)** La presunta existencia de *“contradicciones internas en las resoluciones impugnadas”,* particularmente en la sentencia de segunda instancia en la que se reconoce *“que por disposición legal expresa el Dr. Santiago Guarderas debía presidir la Comisión de Mesa. Sin embargo, líneas después, de manera contradictoria y sin respaldo normativo que justifique lo aseverado por la Sala, se señala que la referida Comisión no debía ser presidida por el Dr. Guarderas”.*
  - c)** De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (1898-12-EP/19; 1696-12-EP/20 y 927-16-EP/21) la motivación exige que las sentencias de apelación realicen un pronunciamiento autónomo sobre el *thema decidendum* o, al menos, una postura crítica sobre la suficiencia y la fundamentación de la decisión impugnada. No obstante, en el presente caso *“este estándar de motivación no se cumple”,* pues la sentencia de apelación estableció que se vulneró la garantía de motivación sin emitir *“un pronunciamiento sobre por qué el razonamiento de la Juez A quo era errado respecto a que no existió vulneración del derecho a la motivación de Jorge Yunda Machado (...) al no existir una postura crítica respecto a la suficiencia y fundamentación de la sentencia de primera instancia, en lo que al derecho a la motivación se refiere, pese a que se modificó el criterio de la misma sobre este punto, la sentencia impugnada carece de motivación tal y como lo ha advertido la Corte Constitucional”.*
  - d)** La sentencia de segunda instancia declaró válido el proceso *“sin señalar cuál es el justificativo normativo”* únicamente *“aduciendo de manera abstracta que ‘se cumplieron las garantías del debido proceso’.* En este sentido, mencionan que *“en DOS LÍNEAS, sin análisis previo alguno y sin referirse a si el argumento de la Juez A quo para declarar la validez procesal era correcto, el voto de mayoría declara válida la causa. Esto es aún más grave, pues el Tribunal en el apartado introductorio (“VISTOS”) de la sentencia de mayoría, omite referirse a los argumentos del Dr. Santiago Guarderas Izquierdo respecto a la validez del proceso. Durante la acción de protección se sostuvo constantemente que el*

*proceso era nulo debido al sorteo irregular de la causa, pues la forma de prevenir la competencia de un juez es mediante el sorteo. Si este estuvo viciado, el proceso no puede ser válido. La ausencia de normas y fundamentos de la decisión que justifiquen el razonamiento judicial, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional, constituye un vicio de motivación, tal y como sucede en este caso. Lo dicho se ve agravado por la falta de congruencia de la decisión, al declarar válido el proceso sin referirse a la objeción planteada por el Dr. Santiago Guarderas”.*

- e) Uno de los estándares de la motivación es la explicación de la pertinencia de las normas o sentencias invocadas por parte de los operadores de justicia para la resolución del caso. Sin embargo, aunque la sentencia de apelación se fundamenta en la sentencia del caso *Petro vs. Colombia* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “*jamás explica por qué este sería relevante o pertinente para la resolución de la controversia. Es más, la Sala ni siquiera señala cuál es el contexto del caso Petro vs. Colombia para determinar si este era o no aplicable a los hechos del conflicto subyacente. Incluso omite referirse a la naturaleza del procedimiento llevado a cabo en el caso Petro vs. Colombia y contrastarla con la naturaleza del procedimiento en el que se removió a Jorge Yunda. De haberlo hecho, habría determinado la incompatibilidad de dichos procedimientos y, por ende, habría reparado en la imposibilidad de invocar dicha decisión”.*
17. Alegan también, que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica puesto que existió una superposición de la justicia constitucional frente a las funciones propias del Tribunal Contencioso Electoral, conforme al artículo 221 de la CRE, y a la consulta como mecanismo idóneo, eficaz y específicamente previsto para que se examine el respeto al debido proceso en este tipo de procesos de remoción. En tal sentido, mencionan que en la sentencia 1679-12-EP/20 la Corte Constitucional ha determinado que la acción de protección no puede constituir un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias y que cuando efectivamente se ha diseñado un mecanismo adecuado y eficaz para la protección de derechos constitucionales, por regla general, la justicia constitucional debe ser deferente con la ordinaria para evitar la superposición de una frente a la otra.
18. Sostienen que se vulneró la seguridad jurídica, puesto que *de facto* los jueces declararon inaplicable el artículo 336 del COOTAD que regula cómo se debe conformar la Comisión de Mesa al ser, a su criterio, contrario a la CRE y a la garantía de imparcialidad.
19. Finalmente, por tratarse de acciones constitucionales, solicitan que la Corte Constitucional “*califique como error inexcusable la actuación de los jueces María Belén Domínguez Salazar (primera instancia) Raúl Isaías Mariño Hernández y Dra. Cenia Solanda Vera Cevallos, de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha (segunda instancia), por ser contraria a la Constitución y a los precedentes jurisprudenciales expedidos por esta Corte”.*

**B. Argumentos de la parte accionada:**

20. Mediante escrito presentado el 31 de agosto de 2021, Karol Insuasti Delgado, jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia informó que la jueza titular de aquella judicatura había sido suspendida por 90 días y que le había sido encargado su despacho. En virtud de ello, manifestó *“no he tenido actuación alguna dentro del mismo”*, razón por la que únicamente podía informar sobre las actuaciones que se evidenciaban en el sistema.
21. Sin embargo, durante la audiencia telemática efectuada el 13 de septiembre de 2021, efectivamente compareció la jueza de primera instancia, actualmente suspendida, y en ella justificó la inexistencia de una vulneración a la garantía del derecho a la defensa de juez competente y motivación, y el derecho a la seguridad jurídica en su decisión emitida.
22. Por su parte, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia, mediante escrito presentado el 03 de septiembre de 2021, establecieron que en su sentencia no se vulneró la garantía ser juzgado por un juez competente, puesto que conforme a la sentencia No. 001-16-PJO-CC *“mal pueden afirmar los accionantes que los jueces constitucionales en ámbito de una acción de protección y su posterior apelación no eran competentes, ya que como quedó claramente establecido, el juez constitucional es la autoridad judicial encargada de analizar posibles vulneraciones de derechos que sean puestas en su conocimiento”*.
23. Asimismo, establecieron que no se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, puesto que *“los jueces de mayoría que resolvimos el recurso de apelación de la acción de protección; en ningún momento inobservamos el artículo 40 de la LOGJCC, y la sentencia No. 1679-12-EP/20 dictada por la Corte Constitucional. Por el contrario, las actuaciones realizadas en calidad de jueces constitucionales tuvieron lugar con absoluto respeto a las normas y a los precedentes constitucionales emitidos por el máximo organismo de control constitucional”*.
24. Sostuvieron que no se vulneró la garantía de motivación, puesto que *“en la sentencia dictada por el Tribunal en voto de mayoría, se encuentra una descripción detallada de los hechos debidamente comprobados, esto es, haber intervenido en la Comisión de Mesa el Dr. Santiago Guarderas Izquierdo, pese a estar cuestionada su intervención por todas las razones que constan explicadas ampliamente en la sentencia y habérsele incluso recusado, lo cual vulneró el derecho del legitimado activo a ser juzgado por un órgano independiente conforme al Art. 76, numeral 7, literal k) de la Constitución”*.
25. Finalmente, en cuanto a la solicitud de declaración de error inexcusable efectuada por los accionantes, sostuvieron que *“en ningún momento se han fundamentado las razones para que la Corte declare la existencia de un supuesto error inexcusable, de igual forma, conforme se desprende de la sentencia emitida por el voto de mayoría del tribunal de segunda instancia no existen los requisitos mínimos requeridos para la*

*existencia de dicha figura jurídica. La sentencia dictado (sic) por el voto de mayoría, es el resultado de un legítimo ejercicio de las facultades interpretativas connaturales a toda autoridad jurisdiccional en el ámbito de sus competencias”.*

### **C. Audiencia pública**

- 26.** El 13 de septiembre de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública de la presente causa, a la que comparecieron: El accionante Santiago Guarderas Izquierdo, acompañado de sus abogados Juan Francisco Guerrero y Emilio Suárez Salazar; la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, María Belén Domínguez; la abogada patrocinadora de los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Marcia Ada Flores Benalcázar; la Procuraduría General del Estado, representada por Karola Samaniego Tello; en representación, patrocinio y defensa de Jorge Yunda Machado, Jorge Zavala Egas, Andrés David Palacios Coronel y David Meza Angos; en representación del Concejal Fernando Morales, su abogado Edison Carrillo Vizcaino; y Gabriela Obando, en calidad de Procuradora Metropolitana del Distrito Metropolitano de Quito.

### **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

- 27.** En las acciones extraordinarias de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho<sup>2</sup>. En el presente caso, conforme quedó expresado, los accionantes alegan vulneraciones a los derechos a la seguridad jurídica y defensa en las garantías de ser juzgado por un juez competente y motivación. Por lo que corresponde a esta Corte examinar los siguientes problemas jurídicos:

#### **4.1. Sobre la garantía de ser juzgado por un juez competente**

- 28.** El derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente se encuentra reconocido en el artículo 76 de la Constitución del Ecuador, en sus numerales 3 y 7 literal k) en los siguientes términos:

*“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: (...)*

*3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

7. *El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. (...)*”.

29. Este doble reconocimiento se justifica en que el constituyente consagró a esta garantía dentro de los derechos de protección con una doble dimensión, pues por un lado se encuentra enmarcada como uno de los presupuestos del principio de legalidad y, por otro, ha sido configurado como uno de los presupuestos del derecho a la defensa.
30. Esto en razón de que para un adecuado ejercicio del derecho a la defensa, no sólo es necesario que exista la posibilidad de formular argumentos orales y escritos y ser juzgado con sujeción a los procedimientos establecidos en la ley, sino también que efectivamente la autoridad judicial sea competente, cuestión que implica que los criterios para determinar la competencia se deben encontrar previamente establecidos en el ordenamiento jurídico, a través de normas que distribuyan la competencia en razón del territorio, materia, personas y grados.
31. En primer lugar, los accionantes sostienen que los jueces de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia y la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha son incompetentes para analizar las presuntas vulneraciones al debido proceso en el procedimiento de remoción, puesto que, a su criterio, *“el órgano competente para pronunciarse sobre la validez del procedimiento de remoción de una autoridad de elección popular de un gobierno autónomo descentralizado era y es el TCE”*.
32. Al respecto, esta Corte Constitucional, efectivamente, reconoce que, conforme al artículo 221 de la CRE, el Tribunal Contencioso Electoral constituye el órgano jurisdiccional especializado establecido por la Constitución para conocer y resolver los recursos en materia electoral y los diversos asuntos litigiosos de las organizaciones políticas, mediante jurisprudencia electoral de última instancia e inmediato cumplimiento.
33. En este sentido, conforme al artículo 336 del COOTAD, la resolución de remoción emitida por el órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado respectivo, puede ser elevada en consulta -como en efecto, en el presente caso, lo fue por parte de la autoridad removida- para que el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral verifique, en el término de diez días, *“el cumplimiento de formalidades y procedimiento”* por el que se llevó a cabo la remoción.
34. Por lo tanto, dicha competencia no se encuentra en discusión. Lo que corresponde dilucidar, en realidad, es si al haber sido presentada una acción de protección por el señor Jorge Yunda Machado, el conocimiento y resolución de esta por parte de los jueces de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia y la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho de los accionantes a ser juzgados por un juez competente ante la existencia de otra vía jurisdiccional de impugnación del procedimiento de remoción, como manifiestan los ahora accionantes.

35. Al respecto, en decisiones anteriores, esta Corte Constitucional ya ha determinado que la existencia de otras vías de impugnación ante otros órganos jurisdiccionales, distintas a la acción de protección, no constituye un asunto que provoque *per se* la incompetencia de la justicia constitucional en razón de la materia para conocer y resolver las acciones de protección que se le plantean, pues con independencia de la naturaleza del acto no jurisdiccional impugnado y las vías de impugnación existentes, los jueces constitucionales siempre serán competentes para conocer y resolver las vulneraciones constitucionales que se alegan en las acciones de protección<sup>3</sup>.
36. Así, por ejemplo, ante la existencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo que realiza el control de legalidad de los actos administrativos, esta Corte ha determinado que *“la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al conocer una acción de protección”*<sup>4</sup>, pues los competentes para resolver las acciones de protección son los jueces constitucionales correspondientes.
37. De igual manera, este Organismo Constitucional ha establecido que la acción de protección no constituye una garantía de carácter residual de las diferentes vías de impugnación ordinarias, sino que es una acción directa e independiente, cuyo objeto es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución. De ahí que, en reiteradas ocasiones, esta Corte ha establecido que:

*“la cuestión consistente en dilucidar si el asunto puesto en conocimiento de los jueces constitucionales es efectivamente una vulneración de derechos o no, no está relacionada con la competencia en razón de la materia. Ello porque, cuando el legitimado activo alega la presunta vulneración de sus derechos, el juez competente para resolver si tal vulneración existió o no siempre será el juez constitucional. Esto no quiere decir necesariamente que dichas vulneraciones efectivamente existan en todos los casos puestos en su conocimiento, pues ese es precisamente el objeto del pronunciamiento en sentencia de acción de protección”*<sup>5</sup> (énfasis añadido).

38. Es por ello que, en el presente caso, la existencia de la consulta ante el Tribunal Contencioso Electoral -como mecanismo de impugnación del procedimiento de remoción- no incide ni repercute en la competencia de la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, ni de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha para, respectivamente,

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 27; 1068-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 30; 729-14-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 39; 1681-14-EP/20.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1107-14-EP/20, 09 de junio de 2020, párr. 7, 1068-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 30, 307-10-EP/19 y 2152-11-EP/19. Sin embargo, debe tomarse en consideración que conforme al artículo 42 numeral 7 de la LOGJCC no procede la acción de protección contra actos emanados por el Consejo Nacional Electoral que puedan ser impugnados ante el Tribunal Contencioso Electoral.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 27; 1068-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 30; 729-14-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 39; 1681-14-EP/20.

conocer y resolver la acción de protección presentada y los recursos de apelación interpuestos, tal como manda la Constitución y la ley.

39. En tal sentido, teniendo en cuenta que la acción subyacente se trataba de una acción de protección, esta Corte no encuentra que haya existido incompetencia de los jueces constitucionales en razón de la materia, pues el artículo 86 numeral 2 de la CRE y el artículo 7 de la LOGJCC asignan competencia a cualquier juez de primera instancia para conocer y resolver garantías jurisdiccionales. Asimismo, el artículo 86 numeral 3 de la CRE dispone que las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial, cuya competencia se radicará por sorteo de conformidad con el artículo 24 de la LOGJCC.
40. En consecuencia, se verifica que los jueces, tanto de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia como de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, efectivamente, eran competentes para conocer y resolver la acción de protección presentada y les correspondía determinar si existieron o no las vulneraciones a derechos constitucionales que fueron alegadas en la demanda. Por lo que, esta Corte no identifica una vulneración a la garantía de ser juzgado por juez competente, en relación con la materia.
41. En segundo lugar, los accionantes alegaron, tanto en su demanda como en la audiencia pública ante esta Corte, que este derecho también se habría vulnerado por una presunta inexistencia de un *“sorteo válido que prevenga la competencia del juzgador”*, puesto que *“al momento de ingresar la demanda en el sistema, curiosamente, se la digitó como ‘Actos urgentes por Asunto: Asistencia judicial recíproca’ en lugar de ‘Acción de protección’, para de esta manera modificar el sorteo regular del proceso”*.
42. Al respecto, es preciso iniciar el análisis mencionando que el sorteo de jueces constituye una actuación efectuada dentro de los procesos judiciales a fin de determinar al juzgador, en específico, que conocerá la causa respectiva y que prevendrá en la competencia frente al resto<sup>6</sup>. Así, aunque el mismo no es efectuado directamente por un juzgador, tiene notorias repercusiones de relevancia jurisdiccional para cualquier proceso.
43. El COFJ en su artículo 109 numeral 13 establece ciertas consecuencias de índole administrativa para el funcionario que incurra en la ‘infracción gravísima’ de *“ejecutar en forma irregular el sorteo de causas cuando sea obligatorio dicho requisito para prevenir en el conocimiento de las causas”*. Sin embargo, por su importancia dentro del proceso, la irregularidad probada del sorteo con el fin de direccionar la prevención

---

<sup>6</sup> Conforme al artículo 160 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) *“en todas las causas, la prevención se produce por sorteo en aquellos lugares donde haya pluralidad de juzgados, o por la fecha de presentación de la demanda, cuando exista un solo juzgador”*. Asimismo, el artículo 160.1 del COFJ establece que *“En todo cuerpo pluripersonal de juzgamiento, sean Salas de la Corte Nacional, de las Cortes Provinciales o Tribunales que cuenten con más de tres miembros para su conformación, se determinará a las o a los juzgadores que deberán conocer la causa, mediante el sistema de sorteo determinado por el Consejo de la Judicatura”*.

de una determinada causa hacia un juez en particular, tiene también consecuencias de índole procesal al afectar el derecho a ser juzgado por el juez predeterminado por la ley, así como las garantías de imparcialidad e independencia, dependiendo de las circunstancias de cada caso.

44. De tal manera que el derecho al juez predeterminado por la ley reconocido por el artículo 76 numeral 7 literal k) de la CRE exige no sólo que el órgano jurisdiccional haya sido creado con anterioridad a los hechos que dan origen al proceso judicial y que su régimen impida considerarlo como un tribunal de excepción, especial o *ad hoc*, sino también que su composición se encuentre preestablecida y que se siga el procedimiento determinado para la designación de los miembros que lo componen en cada caso concreto.
45. Es por ello que, a consideración de esta Corte, las irregularidades en los sorteos de jueces, más que un asunto relacionado solo con la garantía de ser juzgado por un juez competente en razón del territorio, materia, personas y grados, constituyen, también una afectación al juez predeterminado por la ley.
46. En tal sentido, para el caso de las garantías jurisdiccionales, el artículo 86 numeral 2 de la CRE determina que le corresponde a *“la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos”* conocer el caso correspondiente. En concordancia con ello, el artículo 7 de la LOGJCC determina que *“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 y jueces competentes, la demanda se sorteará entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato (...)”* (énfasis añadido).
47. De ahí que, en aquellos lugares en donde existe pluralidad de juzgados, el juez predeterminado por la Constitución y la ley para conocer las acciones de protección es aquel proveniente del correspondiente sorteo, realizado en legal y debida forma.
48. Teniendo en cuenta aquello y que, como ya se mencionó, la irregularidad en el sorteo de jueces podría tener también repercusiones en la esfera de protección de las garantías de ser juzgado por un juez imparcial e independiente, no puede ser considerado como un aspecto puramente administrativo que únicamente merezca un tratamiento en el ámbito disciplinario; al contrario, requiere también de la atención de los jueces al determinar la validez del proceso. Así, es su obligación, dentro de su primera providencia -al calificar la acción- determinar su real ocurrencia y los efectos con relevancia constitucional que pueda tener; para que, en virtud de ello, determinen según corresponda, cómo debe subsanarse cualquier vicio del sorteo que pueda afectar la legitimidad del proceso y generar una posible vulneración de derechos constitucionales de las partes procesales.
49. Es por ello que, a consideración de esta Corte, conforme al artículo 7 de la LOGJCC, al ser un ámbito directamente relacionado a su competencia como juez predeterminado

por la ley, corresponde siempre pronunciarse respecto de este asunto -previo a calificar la demanda- y subsanarlo antes de poder continuar con la sustanciación de la causa. Lo cual incluye, además, la responsabilidad del juez de notificar el posible hecho a las autoridades competentes para su investigación y sanción en caso de evidenciarse una irregularidad intencionada.

- 50.** En el caso concreto, se evidencia que -en distintos momentos durante la tramitación de la causa- se alegó la vulneración de los derechos de los ahora accionantes ante la presunta irregularidad del sorteo mediante el que la causa recayó en la Jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia.
- 51.** En tal sentido, en su escrito de contestación, el señor Santiago Guarderas Izquierdo mencionó que:

*“llama mucho la atención la forma en que esta causa llegó a su conocimiento, pues, según se desprende de su auto inicial de 19 de junio de 2021, la señorita Daniela Andrade Espinoza habría incurrido en un lapsus al momento de ingresar la información respecto del tipo de la causa. Sin embargo, ese ‘lapsus’ implicó que queden excluidos del sorteo todos los jueces de primer nivel distintos a los competentes para conocer de asuntos de violencia contra la Mujer y la Familia. Nótese que en la carátula consta expresamente Tipo de Acción: Actos Urgentes; Asunto: Asistencia Judicial recíproca. No se trata, por tanto, de una mera omisión de formalidades como usted lo sostiene en su auto inicial, sino de una solemnidad sustancial como es la competencia (...). Por lo tanto, solicito que, como asunto previo, disponga se remita a la Oficina de Sorteos a fin de que se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 86 numeral 2 de la Constitución y artículo 7 de la LOGJCC”<sup>7</sup>.*

- 52.** Asimismo, el concejal accionado Fernando Mauricio Morales Enríquez, estableció que:

*“con el ingreso erróneo de la causa como trámite de violencia, se ha privado del conocimiento de la acción de cualquiera de los jueces constitucionales de primer nivel, y ha limitado a que sea el sorteo entre los jueces de ‘violencia de género’, y más cerrado si el sorteo se hace pasadas las 17h00, que se direcciona al conocimiento de un juez que se encuentre de turno, desfigurando lo que en pertinente se establece Art. 86 de la Constitución al respecto de las garantías jurisdiccionales: ‘2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos’<sup>8</sup>.*

- 53.** Revisado el expediente se constata que, conforme consta en el acta de sorteo, la demanda fue ingresada al sistema a las 17:03:17 como un ‘acto urgente’ de ‘asistencia judicial recíproca’, con lo cual al no haber sido ingresado como una acción de protección sino como un tema de violencia contra la mujer y la familia y por fuera de

---

<sup>7</sup> Expediente ordinario, ff. 177.

<sup>8</sup> Expediente ordinario, ff. 160.

los horarios habituales de la judicatura, se manipuló y redujo el número de jueces que podrían resolver la presente causa.

54. No obstante, aunque los accionados del proceso subyacente en sus escritos denunciaron la irregularidad, se evidencia que para ese momento la jueza ya se había declarado competente y había admitido a trámite el proceso. En su auto de calificación de la demanda, sobre el sorteo, ya había determinado que se trataba de un mero *“lapsus al momento de ingresar la información respecto al tipo de causa”*; por lo que, en virtud de la *“formalidad condicionada”* de las garantías jurisdiccionales y al ser ella *“garantista de derechos”* consideró que quedaba subsanada automáticamente la omisión.
55. De ello se evidencia que, la jueza trató la irregularidad en el sorteo como una cuestión irrelevante y de mera formalidad, sin garantizar a las partes el cumplimiento de la Constitución y la Ley en relación al juez predeterminado y vaciando de contenido los principios constitucionales de *“formalidad condicionada de las garantías jurisdiccionales”* y de que *“la administración de justicia no se sacrifique por la omisión de formalidades”*. Además, producto de ello dejó en entredicho los derechos de las partes procesales a un juez competente y la legitimidad del proceso; por lo que en su actuación se observa una clara inobservancia de la Constitución y de sus deberes como jueza constitucional.
56. Posteriormente, ya en su sentencia, al pronunciarse sobre la validez del proceso y el pedido de los accionados, la jueza señaló que *“la alegación resulta improcedente, toda vez que, en primer lugar los jueces que conocen garantías jurisdiccionales se hallan prohibidos de inhibirse; luego, la solicitud formulada de devolver el proceso para un nuevo sorteo resulta improcedente toda vez que, al no existir el acto procesal de devolución, la única figura jurídica procedente para que en efecto exista un nuevo sorteo, era la de inhibición”*.
57. Ahora bien, una vez calificada la demanda y declarada su competencia, en efecto, el artículo 7 de la LOGJCC prohíbe la inhibición de los jueces en una garantía jurisdiccional y, por ende, más allá de la incorrección de las actuaciones de la jueza al hacerlo, no es posible inobservar la disposición legal vigente. Así, en este caso, producto de ello y por el estado procesal de la causa, la Corte debe determinar que, al momento, el proceso es válido puesto que: (i) la jueza que previno en el conocimiento de la causa -como jueza constitucional de primer nivel de la ciudad de Quito- tenía competencia en virtud de la materia, grado y territorio para resolverla; (ii) que el Tribunal de apelación contó con el respectivo sorteo que manda la Constitución y la Ley, por lo que las partes ejercieron su derecho a la defensa en dos instancias y frente a un Tribunal competente; y (iii) que mediante la presente acción, la Corte Constitucional se está pronunciando respecto de las presuntas vulneraciones de derechos alegadas por los accionantes. En virtud de lo expuesto, no se evidencia una posible afectación al resultado de la tramitación de la causa únicamente sobre la base del sorteo del juzgador de primer nivel.

58. No obstante, esto no le resta importancia o gravedad a la existencia de una irregularidad en el sorteo de la causa. De modo que, aun cuando en este momento, dentro del caso concreto, no existe una distracción del juez competente para conocer la garantía jurisdiccional en cuestión, las irregularidades constatadas en el acta de sorteo deben ser investigadas diligentemente y corresponde a las autoridades competentes determinar las responsabilidades civiles, penales y administrativas que correspondan; así como también implementar los correctivos necesarios para que estas irregularidades y malas prácticas no puedan repetirse en los sorteos de las acciones de garantías jurisdiccionales.

#### 4.2. Sobre el derecho a la seguridad jurídica

59. El artículo 82 de la CRE reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos:

*“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”.*

60. Del texto constitucional se desprende que la Constitución garantiza a las personas el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas de juego que le serán aplicadas. Así, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>9</sup>.

61. Sin embargo, como ya ha determinado esta Corte, la sola inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de los juzgadores no es un asunto que le compete examinar a través de una acción extraordinaria de protección, pues la aplicación o interpretación de normas infraconstitucionales es una labor reservada a los jueces de instancia. Es por ello que para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que la inobservancia de la norma infra-constitucional tenga como resultado la afectación de preceptos constitucionales, de tal manera que la inaplicación de una norma se torne en constitucionalmente relevante<sup>10</sup>. En virtud de estos criterios, los siguientes cargos de los accionantes se analizarán a continuación:

##### 4.2.1 Sobre la presunta inobservancia del artículo 40 numeral 3 de la LOGJCC y el precedente No. 1679-12-EP/20 en las sentencias de primera y segunda instancia

<sup>9</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1469-13-EP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 35; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22.

- 62.** En el presente caso, los accionantes alegan que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, pues a su criterio se inobservó el artículo 40 numeral 3 de la LOGJCC y el precedente No. 1679-12-EP/20 dado que *“los referidos órganos jurisdiccionales aceptaron la acción de protección a pesar de existir un mecanismo adecuado y eficaz para la defensa de los derechos acusados, generando de esta forma una superposición de los dos procesos”*.
- 63.** No obstante, conforme quedó establecido, corresponde a los jueces constitucionales realizar el análisis sobre las presuntas vulneraciones constitucionales, pues únicamente luego de haber realizado este examen, podrán determinar que la justicia ordinaria constituye la vía adecuada y eficaz para resolver el asunto controvertido.
- 64.** Así, en el precedente vinculante No. 001-16-PJO-CC, la Corte Constitucional emitió una regla jurisprudencial en la cual determinó:
- “Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, (...) podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”*.
- 65.** De ahí que no se observa que en el presente caso se haya inobservado el artículo 40 numeral 3 de la LOGJCC, pues los jueces resolvieron las alegaciones constitucionales conforme a los precedentes jurisprudenciales de esta Corte. Asimismo, tomando en consideración que en la sección anterior se estableció que no existió una vulneración a la garantía de juez competente, tampoco se verifica que este aspecto afecte un precepto constitucional.
- 66.** Por otra parte, aunque los accionantes alegan la inobservancia del precedente No. 1679-12-EP/20, en su demanda no identifican de manera concreta la regla de precedente fijada por la Corte Constitucional, las razones por las que este es aplicable al caso concreto o los elementos que, a su criterio, permiten establecer una analogía fáctica con el caso que se alega como precedente<sup>11</sup>.
- 67.** De la revisión de la demanda en su integralidad y su justificación de la relevancia constitucional del presente caso, se observa que, en realidad, las alegaciones de los accionantes se encuentran dirigidas a denotar la necesidad de que, a partir de la presente causa, la Corte Constitucional establezca un nuevo precedente jurisprudencial respecto al *“rol de la justicia constitucional en los procesos electorales o de conocimiento del TCE”*, antes que a la aplicación de un precedente anterior.

---

<sup>11</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párrs. 42 y 43.

68. En consecuencia, esta Corte no encuentra que en el presente caso se haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica por la presunta inobservancia del artículo 40 numeral 3 de la LOGJCC o del precedente jurisprudencial No. 1679-12-EP/20.

#### 4.2.2 Sobre la presunta inobservancia del artículo 428 de la Constitución en la sentencia de primera instancia

69. En el presente caso, los accionantes alegan que la sentencia de primera instancia vulneró el derecho a la seguridad jurídica, puesto que “-*de facto*- declaró inaplicable el artículo 336 del COOTAD que regula cómo se debe conformar la Comisión de Mesa” al haber considerado que, en el procedimiento de remoción, se vulneró la garantía de imparcialidad ante la inexistencia de una separación de funciones entre los concejales que instruyeron y resolvieron la remoción.
70. Así, los accionantes consideran que, en lugar de emitir una medida de reparación que “*modificó el procedimiento de conformación de la Comisión de Mesa previsto en la Ley*”, la jueza constitucional debía suspender la tramitación de la causa y elevar en consulta la norma para que la Corte Constitucional determine su constitucionalidad conforme al artículo 428 de la Constitución.
71. De ahí que los accionantes sostienen que la sentencia de primera instancia inobservó el artículo 428 de la Constitución y los precedentes No. 001-13-SCN-CC y 055-10-SEP-CC al haber, a su criterio, inaplicado el artículo 336 del COOTAD sin consultar su constitucionalidad a la Corte Constitucional.
72. Ahora bien, en el presente caso, esta Corte observa que el asunto que se debía resolver en la acción de protección consistía en determinar, entre otros, si se vulneró el debido proceso en la garantía de imparcialidad en el procedimiento de remoción seguido en contra del accionante del proceso subyacente.
73. Es por ello que, analizada la sentencia, no se observa que la decisión de la acción de protección haya dependido necesariamente de la aplicación de la norma referida para emitir la sentencia, ni que la jueza haya manifestado que esta fuese o pudiese ser inconstitucional. De modo que no se encuentra que la jueza de primera instancia haya omitido elevar en consulta la causa a la Corte Constitucional; por el contrario, en la sentencia se encuentra que se resolvió la causa utilizando las normas que estimó pertinentes para resolverla.
74. De esta forma, a consideración de esta Corte, en estricto sentido, no podría decirse que, la jueza constitucional de primera instancia inaplicó directamente el artículo 336 del COOTAD<sup>12</sup>, incumpliendo el deber previsto en el artículo 428 de la Constitución,

---

<sup>12</sup> Conforme al artículo 336 del COOTAD: “*Cualquier persona que considere que existe causal de remoción de cualquier autoridad de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados presentará por escrito, la denuncia con su firma de responsabilidad reconocida ante autoridad competente, a la secretaría del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado respectivo, acompañando los documentos de respaldo pertinentes, la determinación de su domicilio y el correo*

pues de la sentencia no se desprende aquello y se observa que la decisión respecto a la presunta vulneración del derecho constitucional a la garantía de juez imparcial dentro del Informe de la Comisión de Mesa, en concreto, no dependía directamente de su aplicación<sup>13</sup>. De modo que, la jueza no se vio en la disyuntiva entre aplicar o inaplicar la norma específicamente alegada por los accionantes, sino que resolvió el caso acorde a las normas que estimó pertinentes y no se evidencia que el no haber hecho referencia a dicha norma haya generado una afectación de derechos constitucionales en el caso concreto que acarree una vulneración a la seguridad jurídica.

---

*electrónico para futuras notificaciones. La secretaria o el secretario titular del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado dentro del término de dos días contados a partir de la recepción, remitirá la denuncia a la Comisión de Mesa, que la calificará en el término de cinco días. En el evento de que la autoridad denunciada sea parte de la Comisión de Mesa, no podrá participar en la tramitación de la denuncia, en cuyo caso se convocará a otro de los miembros del órgano legislativo a que integre la Comisión. De existir una o más causales para la remoción, la Comisión de Mesa, a través de la secretaria o el secretario titular, mediante los mecanismos establecidos en la ley, citará con el contenido de la denuncia a la autoridad denunciada, advirtiéndole de la obligación de señalar domicilio y al menos una dirección de correo electrónico para futuras notificaciones y dispondrá la formación del expediente y la apertura de un término de prueba de diez días, dentro del cual, las partes actuarán las pruebas de cargo y descargo que consideren pertinentes, ante la misma Comisión. Concluido el término de prueba, dentro del término de cinco días la Comisión de Mesa presentará el informe respectivo y se convocará a sesión extraordinaria del órgano legislativo correspondiente, en el término de dos días y se notificará a las partes con señalamiento de día y hora; y en esta, luego de haber escuchado el informe, el o los denunciados, expondrán sus argumentos de cargo y descargo, por sí o por intermedio de apoderado. Finalizada la argumentación, en la misma sesión, el órgano legislativo y de fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado adoptará la Resolución que corresponda. La remoción se resolverá con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, para el cálculo, de manera obligatoria se considerará como parte integrante a los ejecutivos de cada Gobierno Autónomo Descentralizado de conformidad con la ley, salvo el caso de que el ejecutivo sea el denunciado. La autoridad legislativa que sea objeto de la acusación no podrá votar. Las sesiones de los distintos niveles de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas y garantizarán el ejercicio de la participación, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la Ley. La Resolución será notificada al o los interesados en el domicilio señalado y por vía electrónica en la dirección de correo electrónico fijado para el efecto; en el evento de que el o los denunciados no hayan señalado domicilio se levantará el acta de la práctica de dicha diligencia, que será agregada al expediente, con los efectos señalados en la ley. Si la Resolución del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado implica la remoción de la autoridad denunciada, esta autoridad en el término de tres días de haber sido notificada con la resolución de remoción, podrá solicitar se remita lo actuado, en consulta sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento, al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, que emitirá su pronunciamiento, en mérito de los autos en el término de diez días (...)*”.

<sup>13</sup> Debe recordarse que a través de la consulta de norma los órganos jurisdiccionales no pueden consultar la constitucionalidad de cualquier norma del ordenamiento jurídico, sino que es preciso que esta sea determinante para la resolución del caso concreto. En tal sentido, la consulta de norma constituye un mecanismo constitucional, potestativo del juez, que tiene como finalidad “*garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales*” conforme al artículo 141 de la LOGJCC. Así, en nuestro orden constitucional, la consulta de norma se enmarca dentro del control concreto de constitucionalidad precisamente porque permite que los juzgadores consulten la constitucionalidad de una norma que resulta aplicable al caso concreto y no cualquier otra disposición del ordenamiento jurídico. Como ha enfatizado la Corte Constitucional en decisiones anteriores, la suspensión de la tramitación de la causa prevista en el artículo 428 de la CRE -y su incidencia para el normal desarrollo del proceso- encuentra justificativo constitucional únicamente en virtud de que la norma consultada resulta relevante para la decisión. Véase, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 28.

75. Ahora bien, analizada la sentencia de instancia se encuentra que esta determinó la existencia de una vulneración de derechos constitucionales y producto de ello procedió a determinar, como medida de reparación, que:

*“los Concejales miembros de la Comisión de Mesa deberán titularizar a sus alternos en cualquiera de las fases del proceso de remoción que consideren pertinente, a fin de asegurar esa división de órganos y personas a la que hacen alusión, y con ello garantizar el debido proceso”.*

76. Así, se evidencia que, tal y como manifiestan los ahora accionantes la jueza de instancia, en una sentencia de primera instancia de una garantía jurisdiccional, *“modificó el procedimiento de conformación de la Comisión de Mesa previsto en la Ley”* mediante la creación de un mecanismo, previamente inexistente, *ad hoc* y general para el proceso de remoción como medida de reparación.
77. En consecuencia, se encuentra que la jueza de instancia, por fuera del ámbito de sus competencias para la resolución de un caso concreto, a través de una medida de reparación integral, alteró el ordenamiento jurídico y dispuso a las autoridades del Concejo Municipal actuar por fuera de lo previsto en la normativa previa, clara, pública y aplicable al caso concreto, generando falta de certeza respecto al procedimiento y reglas del juego aplicables dentro de un proceso de remoción.
78. Por lo expuesto, se evidencia que la sentencia de primera instancia vulnera el derecho a la seguridad jurídica de los ahora accionantes al modificar, sin sustento legal ni competencia para ello, un procedimiento reglado conforme al COOTAD.

#### **4.3. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación**

79. El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE reconoce a la motivación en los siguientes términos:

*“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”<sup>14</sup>.*

80. Así, la CRE establece el deber de las distintas autoridades públicas de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones (finalidad *ad intra* o *endoprocesal*), a fin de que las partes de un proceso administrativo o judicial puedan ejercer adecuadamente su derecho a la defensa y que, de ser el caso, puedan impugnar los aspectos con los que se encuentran inconformes con la decisión, pronunciamiento

---

<sup>14</sup> A su vez, el artículo 4.9 de la LOGJCC establece, entre los principios procesales, que la justicia constitucional debe sujetarse a la motivación, y lo recoge de la siguiente manera: *“La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”.*

o respuesta<sup>15</sup>. De igual manera, como lo ha reconocido esta Corte, la ciudadanía en general también es destinataria de la motivación, por cuanto esta garantía permite que los órganos del Estado se legitimen a través del control democrático a sus decisiones (finalidad *ad extra* o *extraprocesal*)<sup>16</sup>.

- 81.** En ese sentido, una violación de la garantía de la motivación ocurre, principalmente, ante dos posibles escenarios, con iguales efectos: **(i)** La insuficiencia de motivación, cuando se incumple alguno de los criterios que nacen de la propia Constitución como son la enunciación de las normas y la explicación de la pertinencia de su aplicación al caso concreto; y, **(ii)** La inexistencia de motivación, siendo esta una ausencia completa de argumentación de la decisión. Así, la inexistencia constituye una insuficiencia radical que impide tener un argumento mínimo necesario para considerar motivada una sentencia<sup>17</sup>.
- 82.** Ahora bien, para las sentencias que resuelvan garantías jurisdiccionales -como en el caso en cuestión- la Corte ha señalado que los jueces tienen, entre otras, las siguientes obligaciones: **(i)** enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, **(ii)** explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, **(iii)** realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, en el que si no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto<sup>18</sup>.

#### **4.3.1. Sobre la presunta vulneración a la garantía de motivación en la sentencia de segunda instancia**

- 83.** En el presente caso, los accionantes sostienen que la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha carece de motivación, por diversos cargos que serán analizados a continuación:
- 84.** En primer lugar, señalan que se declaró la validez del proceso, de manera abstracta, “*en DOS LÍNEAS, sin análisis previo alguno*” sobre los cuestionamientos efectuados respecto al presunto sorteo irregular de la causa.
- 85.** Al respecto, de la revisión de los recaudos procesales se verifica que, a lo largo de todo el proceso y en los distintos recursos de apelación<sup>19</sup>, se cuestionó la regularidad del sorteo por medio del cual la causa recayó en conocimiento de la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia. En tal sentido, principalmente, se cuestionó el sorteo por su ingreso como un caso de violencia contra la mujer -cuyo examen podía recaer en los menos de 5 juzgadores en la ciudad- en lugar de haber sido

<sup>15</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1276-12-EP/19 de 25 de septiembre de 2019 y 1728-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 280-13-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 27.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1320-13-EP/20 de 27 de mayo de 202, párr. 39.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>19</sup> Expediente ordinario, ff. 157,

ingresado como una acción de protección -cuyo conocimiento podía ser asignado a uno de los 215 jueces en Quito-, cuestión que según los ahora accionantes podría denotar un direccionamiento deliberado de la causa hacia determinados juzgadores en particular.

- 86.** Ahora bien, revisada la sentencia dictada por la Sala Provincial, frente a estos graves cuestionamientos que ya fueron analizados previamente, se observa que esta al analizar la validez del proceso únicamente determinó que *“en la tramitación de la causa se han cumplido con las garantías básicas que aseguran el derecho al debido proceso, señaladas por el Art. 76 de la Constitución, por lo que se declara al proceso constitucional válido”*.
- 87.** Asimismo, se observa que en la sección tercera, la sentencia estableció que la acción *“se ha tramitado respetando el debido proceso, así como las demás garantía (sic) constitucionales y legales, sin que se advierta causa de nulidad o se haya omitido alguna de las solemnidades sustanciales que influya en la decisión final, consecuentemente, se declara la validez procesal; más aún que de acuerdo con el Art. 169 de la Constitución de la República, el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, y no se sacrificará ésta por la sola omisión de formalidades”*.
- 88.** De ahí que se verifica que la sentencia de apelación en ningún momento se refiere a estos cuestionamientos, no examina si estos afectan o no la validez de una garantía jurisdiccional de este tipo, ni se pronuncia respecto de su conformidad o no con el análisis que, respecto de este mismo asunto, había efectuado la sentencia de primer nivel<sup>20</sup>. Aunque la sentencia de la Sala Provincial menciona que el proceso es válido y, para ello, enuncia normas constitucionales, en ningún momento de su análisis lo relaciona con los cargos planteados sobre la presunta irregularidad, ni tampoco determina si, a su criterio, el sorteo del juez predeterminado por la ley puede ser considerado como una mera formalidad como alegaban los accionados del proceso subyacente.

---

<sup>20</sup> Conforme a la sentencia de la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, *“la alegación formulada resulta improcedente, toda vez que, en primer lugar los jueces que conocen garantías jurisdiccionales se hallan prohibidos de inhibirse; luego, la solicitud formulada de devolver el proceso para un nuevo sorteo resulta improcedente toda vez que, al no existir el acto procesal de devolución, la única figura jurídica procedente para que en efecto exista un nuevo sorteo, era la de la inhibición. A esto se debe sumar que las reglas de la competencia establecen la prohibición de excusa para los jueces constitucionales; y finalmente, recordar que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prevé en su numeral 7 el principio de formalidad condicionada; y en su numeral 11 el principio de economía procesal, que en su literal c) establece la regla de saneamiento que manda: “Las situaciones o actuaciones afectadas por la omisión de formalidades pueden ser convalidadas por la parte en cuyo favor se establecen.” Entonces, resulta claro que la suscrita juzgadora estaba prohibida de inhibirse, previno en el conocimiento de la causa y no podía excusarse al ser competente en razón de la materia; por lo que, con sujeción del artículo 169 de la Constitución de la República, en relación del principio de formalidad condicionada, al tratarse de un proceso constitucional, la juzgadora debe tutelar los derechos de la persona accionante, evitando dilaciones innecesarias, para lo cual la norma ha previsto la posibilidad de la convalidación; esto aunado a que no existe el acto procesal de devolución alegado por el accionado”*.

89. Lo anterior, deja en evidencia que la judicatura accionada, al omitir pronunciarse sobre estas alegaciones, vulneró el derecho a la motivación de los hoy accionantes, puesto que impidió que estos puedan conocer los motivos por los que su alegación fue desestimada y por los cuales no comprometió la validez y legitimidad del proceso.
90. El segundo cargo de los accionantes respecto de la falta de congruencia argumentativa, hace relación a que esta no cuenta con motivación suficiente al no haberse referido a ninguno de los principales argumentos del fondo de su defensa expuestos en su recurso de apelación.
91. Al respecto, es preciso mencionar que en decisiones anteriores esta Corte ha determinado que la motivación exige que las decisiones jurisdiccionales deben tener congruencia argumentativa frente a los argumentos relevantes de las partes, esto es aquellos que inciden significativamente para la resolución del problema jurídico. Por lo que, “[l]a omisión de responder a los argumentos relevantes de las partes es un asunto que afecta a la suficiencia de la motivación”<sup>21</sup>.
92. Es por ello que la Corte Constitucional ha establecido:

*“Para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes. Así, se debe verificar que el auto o sentencia en cuestión ‘guard[e] la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto’”<sup>22</sup>.*

*“[L]a relevancia de un argumento de parte depende de cuán significativo es para la resolución de un problema jurídico necesaria para la decisión del caso”<sup>23</sup>.*

93. Ahora bien, de la revisión de la sentencia de la Sala Provincial, se observa que esta, luego de examinar el contenido del Informe de la Comisión de Mesa, establece en sus considerandos décimo quinto y décimo sexto que:

*“la acción de protección, de acuerdo a lo previsto en los Arts. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos (...). Para su procedencia debe reunirse los requisitos previstos en el Art. 40 de la mencionada Ley, que son los siguientes: violación de un derecho constitucional; acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo 41; e, **inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz***

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1951-13-EP/20, de 28 de octubre de 2020, párr. 26.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2344-19-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 41; No. 2174-13-EP/20, de 15 de julio de 2020, párr. 77; No. 1171-15-EP/20, de 14 de octubre de 2020, párr. 31.

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 106-14-EP/20, de 5 de agosto de 2020, párr. 16.5.

*para proteger el derecho violado. (...) Ante la acción objeto de esta causa, corresponde primordialmente efectuar un estudio de razonabilidad del caso concreto a efectos de encontrar vulneración a derechos constitucionales y de encontrarlos proceder en los términos determinados en la normativa jurídica aplicable” (énfasis añadido).*

94. De ahí que se evidencia que aunque la Sala Provincial enunció las normas que estimó aplicables al caso y a partir de ello determinó la existencia de la vulneración de derechos constitucionales alegada por el accionante del proceso subyacente, en su sentencia no estableció expresamente las razones por las que desestimó los cargos planteados por los recurrentes.
95. Así, en relación con las distintas alegaciones sobre la improcedencia de recusación de los miembros de la Comisión de Mesa y la necesidad de que al evaluar la presunta vulneración de derechos se tome en consideración las diferencias entre el control político y el control jurídico, particularmente en cuanto a la subjetividad de sus criterios de valoración<sup>24</sup>, esta Corte observa que la sentencia de la Sala Provincial se limitó a analizar la existencia de una vulneración de derechos en la conformación de la Comisión de Mesa (a partir del considerando vigésimo), sin pronunciarse respecto de los cargos relevantes de quienes interpusieron el recurso de apelación.
96. En tercer lugar, los accionantes alegan que existe falta de motivación, pues la Corte Provincial aplicó la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”) del caso *Petro Urrego vs. Colombia*, sin justificar “*porqué este sería relevante o pertinente para la resolución de la controversia. Es más, la Sala ni siquiera señala cuál es el contexto del caso Petro vs. Colombia para determinar si este era o no aplicable a los hechos del conflicto subyacente*”.
97. Al respecto, de la revisión de la sentencia de apelación se observa que, en sus considerandos vigésimo y vigésimo séptimo, luego de mencionar la recusación presentada por el señor Jorge Yunda Machado que, a su criterio, no fue resuelta, citó la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* mencionando que los miembros de la Comisión de Mesa “*bien podían acogerse a un precedente jurisprudencial de un organismo internacional de Derechos Humanos como es la jurisprudencia vinculante dictada por la CIDH en el caso Petro Urrego Vs. Colombia; y, de esta manera no dejaban en indefensión al denunciado, quien tenía derecho a recibir las respuestas motivadas a sus cuestionamientos dentro del debido proceso de remoción que estaba instaurado en su contra*” (énfasis añadido).
98. No obstante, en decisiones anteriores, esta Corte ha establecido que “*la simple enunciación abstracta (...) de ‘precedentes’, sin determinar (...) su relación directa con la acción de protección, no cumple con los parámetros mínimos del derecho al*

---

<sup>24</sup> Véase, fundamentación recurso de apelación de Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo, expediente ordinario, ff. 3.

*debido proceso en la garantía de motivación, relativos a la enunciación de los fundamentos jurídicos aplicables para la resolución de un caso concreto*<sup>25</sup>.

- 99.** En este caso, se verifica que la sentencia de apelación se limitó a citar la sentencia de la Corte IDH del caso *Petro Urrego vs. Colombia* y la consideró inobservada por parte de la Comisión de Mesa, pero sin una justificación jurídica mínima que identifique cuál es la regla de precedente surgida de la sentencia, los hechos y razones necesarias que la justificaron, los elementos fácticos del presente caso que determinarían la aplicabilidad de la regla de precedente al caso concreto, ni la demostración de la posibilidad de establecer una analogía fáctica entre ellos<sup>26</sup>.
- 100.** En la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* se hace referencia a la destitución e inhabilitación de un alcalde producto de un proceso sancionatorio por una infracción disciplinaria, decidida por un órgano administrativo sin representación popular. En cambio, en el caso bajo análisis se trata de un proceso de control político, ejercido por un órgano legislativo y de fiscalización con representación popular (proceso de remoción)<sup>27</sup>. Por lo que la Sala Provincial incumplió su deber de establecer la pertinencia de su aplicación al caso en análisis.
- 101.** De ahí que esta Corte Constitucional considera que la falta de explicitación de los motivos que llevaron a la Sala Provincial a aplicar esta sentencia en el caso concreto constituye una omisión contraria a la garantía de motivación reconocida por el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE.

#### **4.3.2. Sobre la presunta falta de motivación en la sentencia de primera instancia**

- 102.** En relación con la sentencia de primera instancia, aun cuando esta fue modificada por la sentencia de apelación, esta Corte procede a analizarla en virtud de que los accionantes sostienen que también vulneró la garantía de motivación, al no pronunciarse sobre los principales argumentos de su defensa, así como porque existen contradicciones internas en la resolución.
- 103.** Respecto a la falta de pronunciamiento respecto a los cargos planteados, de la revisión de la sentencia de primera instancia se observa que en la misma se estableció:

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 860-12-EP/19 de 04 de diciembre de 2019, párr. 29.

<sup>26</sup> Véase, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

<sup>27</sup> Conforme a la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia* de la Corte IDH “la Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que **órgano administrativo alguno** pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido”. Corte IDH. *Petro Urrego vs. Colombia*. 08 de julio de 2020. Excepciones preliminares, Dondo, Reparaciones y Costas, párr. 96.

*“En el desarrollo de la audiencia, se insistió por parte de los accionados, en dejar sentada la diferencia entre los procesos penales, civiles o administrativos y el proceso de remoción por el cual se ha presentado la presente acción de protección; de hecho, el objeto y el procedimiento propio de la remoción si bien busca tutelar el sano ejercicio de la función pública, el erario municipal, el orden y la ética con la que se maneje la administración institucional, ente otros; dada la forma en que se encuentra positivizado infra constitucionalmente, la remoción es la consecuencia inmediata de la comprobación de una de las causales previstas para ello, es decir, se trata de la suspensión del ejercicio de un cargo que se obtuvo como resultado de la vigencia del derecho a ser elegido, por lo que efectivamente decide sobre derechos. De esto se infiere que, más allá de la naturaleza jurídica del proceso de remoción, (...) debe respetar las garantías del debido proceso determinadas en el artículo 76 de la misma Constitución”.*

**104.** De ahí que, a consideración de esta Corte, la sentencia de primera instancia si resolvió las alegaciones de los accionados del proceso subyacente, ofreciendo la respuesta jurisdiccional que consideró pertinente para la problemática planteada.

**105.** Ahora bien, con relación a la alegación de que existen presuntas contradicciones internas, analizada la sentencia, esta Corte observa que en la misma existe una contradicción evidente que resulta contraria a los requisitos mínimos que debe contener cualquier decisión para cumplir con la motivación exigida por nuestra Constitución.

**106.** En tal sentido, la sentencia establece, como premisa, que *“la acción fue presentada en contra de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito y no contra el Pleno del Concejo Metropolitano de Quito, por lo que, la suscrita está impedida de analizar las actuaciones u omisiones de este último”*. Pese a ello, la sentencia termina por analizar de forma general la vulneración a la garantía de imparcialidad en el procedimiento de remoción efectuado ante el Concejo Metropolitano de Quito y concluye que:

*“son los mismos Concejales instructores quienes en su informe determinan ya, la adecuación de la conducta del hoy accionante a las causales de remoción; concluyen la existencia del mérito suficiente, no sólo para que su informe no vinculante sea conocido por el Pleno del Concejo, sino para que proceda la remoción (...). Y a pesar de esto, finalmente, son quienes también con sus votos resuelven acoger el informe por ellos elaborado, existiendo de manera evidente un quebrantamiento de la imparcialidad en las etapas del procedimiento”* (énfasis añadido).

**107.** De esta manera, a consideración de esta Corte, aun cuando ya fue revisada y sustituida por la sentencia de apelación, la sentencia de primera instancia presenta una incoherencia y por ello también vulnera la garantía de motivación, puesto que si se prescinde de las afirmaciones mutuamente contradictorias, la sentencia no ofrece razones suficientes para justificar la vulneración a la garantía de imparcialidad.

**108.** Finalmente, en función de las consideraciones precedentes, esta Corte Constitucional considera que, tanto la sentencia de primera instancia como la sentencia de apelación

vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación reconocido por el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE.

## V. Procedencia del examen de mérito

### 5.1 Verificación del cumplimiento de los requisitos de examen de mérito

- 109.** Una vez que esta Corte ha verificado que existe una vulneración a los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de motivación en las sentencias impugnadas, corresponde entonces verificar si procede el examen de mérito de la presente causa.
- 110.** Esta Magistratura ha determinado que, en ciertos casos, excepcionalmente y de oficio, podrá entrar a examinar la situación de fondo decidida por las y los jueces de instancia dentro de una garantía jurisdiccional y con ello analizar posibles vulneraciones a derechos constitucionales incurridas por particulares o autoridades no judiciales,<sup>28</sup> siempre que concurren los siguientes requisitos establecidos jurisprudencialmente: **(i)** que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otro derecho de las partes en la sentencia impugnada; **(ii)** que *prima facie* los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales inferiores; **(iii)** que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y **(iv)** que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo<sup>29</sup>.
- 111.** Ahora bien, esta Corte considera oportuno además establecer que si bien hasta el momento el examen de mérito se ha centrado, principalmente, en casos en los que *prima facie* se observan vulneraciones de derechos que oportunamente no fueron tuteladas por el órgano jurisdiccional que conoció el proceso de origen (requisito **ii**), resulta necesario hacerlo también en situaciones en las que, *prima facie*, se observe una notoria desnaturalización de las garantías jurisdiccionales respecto de las cuales se deba corregir y emitir jurisprudencia vinculante conforme al artículo 436 numeral 6 de la CRE.
- 112.** En virtud de ello, en el caso sujeto a análisis, se observa que **(i)** en las secciones 4.2 y 4.3 de la presente decisión se verificó que las judicaturas accionadas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica; **(ii)** es necesario un pronunciamiento de la Corte Constitucional ante la evidencia, *prima facie*, de una desnaturalización de la acción de protección por la naturaleza del acto analizado y una posible superposición de la justicia constitucional frente a la justicia electoral; **(iii)** el caso no ha sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, **(iv)** el caso cumple los criterios de relevancia porque permite que la Corte Constitucional establezca un precedente sobre la justicia constitucional, el debido proceso y el control

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 50 y sentencia No. 1973-14-EP/20 de 21 de octubre de 2020, párr. 21.

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

político. Asimismo, respecto a este último criterio, esta Corte Constitucional evidencia que los hechos que se desprenden del caso concreto, corresponden a una problemática que se mantiene en la actualidad, relacionada con la procedencia de acciones de protección contra decisiones de control político.

**113.** Por ende, en el presente caso es procedente el examen de mérito y corresponde examinar las alegaciones de las partes procesales del proceso subyacente.

## **VI. Examen de Mérito**

### **6.1. Alegaciones de Jorge Yunda Machado en la acción de protección**

**114.** En su demanda de acción de protección, Jorge Yunda Machado sostiene que en el *“Informe de la Comisión de Mesa del Consejo Metropolitano de Quito, aprobado el 27 de mayo de 2021, relacionado con el proceso de remoción seguido (...) en mi contra (...) y en consecuencia la no atención a mis solicitudes de recusación”* se vulneraron sus derechos al debido proceso en la garantía de proporcionalidad; defensa en las garantías de que nadie podrá ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra y ser juzgado por un juez independiente, imparcial competente; y, seguridad jurídica reconocidos en los artículos 76 numerales 6 y 7 literales a), b), c), h) y k) y 82 de la CRE.

**115.** Sostiene que *“una de las principales garantías del debido proceso es el derecho a la defensa que tienen todas las personas, en los procesos en los cuales se discuta sobre sus derechos y obligaciones (...). En el caso in examine, todas estas garantías del derecho a la defensa han sido inobservadas”*.

**116.** En tal sentido, alega que se vulneró la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, puesto que Santiago Guarderas Izquierdo, Vicealcalde Metropolitano y presidente subrogante de la Comisión de Mesa, ha realizado una serie de afirmaciones públicas y notorias en su contra que le inhabilitan para conocer y pronunciarse sobre la denuncia, en calidad de presidente subrogante de la Comisión.

**117.** Es por ello que menciona que en dos entrevistas efectuadas en los medios de comunicación FM Mundo y La Posta, así como en la sesión del Concejo Metropolitano de 15 de abril de 2021, Santiago Guarderas Izquierdo habría realizado declaraciones que denotan *“(i) su animadversión en mi contra, pronunciándose y emitiendo criterio respecto de asuntos que se ventilan en sede jurisdiccional, (ii) ha hecho público su interés en que prospere mi remoción y, por tanto, (iii) evidencia su conflicto de interés en relación con la renuncia”*.

118. Así, considera que este *“ha efectuado reiteradas intervenciones públicas en las que ha hecho afirmaciones que comprometen su criterio e imparcialidad para conocer la denuncia. En particular, (...) se han enfocado en descalificarme, al pronunciarse sobre hechos que se ventilan ante las autoridades competentes y respecto de los que no han (sic) ninguna sentencia ejecutoriada (...)”*.
119. De igual manera, en relación con la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, menciona que *“el señor Guarderas ha demostrado ya tener un criterio formado frente a esta denuncia y proceso presentado. Estos criterios formados con anterioridad rebasan el análisis jurídico que se debe realizar para el tratamiento del presente proceso. Esto conlleva a que su imparcialidad esté comprometida evidentemente”*.
120. Es por ello que considera que se vulneró la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, puesto que Santiago Guarderas Izquierdo, en sus calidades de Vicealcalde y presidente subrogante de la Comisión, *“(i) tenía un claro conflicto de intereses; y, (ii) ya había emitido criterio anticipado sobre el supuesto ‘incumplimiento’ de mis funciones”*.
121. Por otra parte, alega que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, puesto que su *“situación jurídica fue modificada por un procedimiento irregular, en el que autoridades edilicias que no eran imparciales votaron a favor de su remoción”*. De igual manera, fundamenta la presunta vulneración a este derecho en que *“no se le dio respuesta sobre sus pedidos de excusa formulados. (...) Era y es una obligación de los órganos municipales el dar una respuesta a los pedidos del Alcalde, para así garantizar su juicio justo (...)”*.
122. Asimismo, sostiene que se vulneró el debido proceso en la garantía de proporcionalidad de la infracción, pues *“en el supuesto no consentido de que hubiese alguna “infracción” en mi ejercicio de funciones como Alcalde, la sanción “remoción” que se me impone es totalmente desproporcionada. Por más que se trate de un juzgamiento político, las sanciones deben guardar proporcionalidad con los hechos acusados”*.
123. Finalmente, agrega que *“permitir este tipo de actuaciones, a más de vulnerar el principio de proporcionalidad, conlleva a que se destruya la democracia, y, de hecho, se convierte un fraude a la institucionalidad. Esto, en la medida en que una mayoría del Concejo Metropolitano puede anular, por cualquier motivo, la voluntad del pueblo de Quito”*.

## **6.2. Alegaciones de las partes demandadas en la acción de protección**

124. Los accionados establecen que el informe de la Comisión de Mesa no tiene efectos directos, pues este únicamente sirve para que el Concejo Metropolitano tome una decisión conforme al artículo 336 del COOTAD. En tal sentido, mencionan que la Comisión de Mesa no constituye un órgano colegiado que pueda adoptar decisiones, sino que únicamente es un órgano asesor del Concejo Metropolitano. Por lo que,

enfatan que el Informe de la Comisión de Mesa por sí mismo no puede vulnerar derechos constitucionales.

**125.** Asimismo, sostienen que debe tomarse en consideración que no procede la recusación en los procedimientos de remoción, puesto que estos se enmarcan en un control político a los dignatarios de elección popular a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados conforme al COOTAD. En tal sentido, alegan que en un Estado democrático los principios de soberanía popular y de representación política conllevan la responsabilidad de los gobernantes. De ahí que el Concejo Metropolitano, en su calidad de órgano legislativo, efectivamente puede realizar el control político del Alcalde, quien ejerce la función ejecutiva, para responsabilizarlo políticamente ante el pueblo soberano. Por lo que, consideran que el Concejo Metropolitano no reemplaza las funciones de un juez, pues su control es político y no jurídico.

**126.** Por otra parte, en relación con la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica mencionan que, a diferencia de lo que establece el accionante, los pedidos de recusación efectivamente fueron respondidos tanto por la Comisión de Mesa, como en el Concejo Metropolitano, que mediante Resolución No. C031-2021 adoptada en sesión de 4 de mayo de 2021, conoció y rechazó los pedidos de recusación al considerar que las normas del COA -sobre las que se fundamentaba la recusación- no eran aplicables al proceso de remoción dado que este no es un procedimiento administrativo sancionador.

### **6.3. Análisis constitucional**

**127.** Como consideraciones previas, es preciso mencionar que en su demanda el accionante impugna el informe de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito, por lo que el análisis de mérito de esta Corte se circunscribe a este informe como acto impugnado y se realizará exclusivamente sobre la base de los cargos planteados en la demanda de acción de protección y la contestación planteada por los accionados.

**128.** Sobre los derechos alegados, esta Corte encuentra que el accionante enuncia la presunta vulneración del debido proceso en la garantía de proporcionalidad, de la seguridad jurídica y del derecho a la defensa en las garantías de que nadie podrá ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra y ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente.

**129.** No obstante, todas sus alegaciones respecto a estas garantías del derecho a la defensa giran, exclusivamente, en torno a la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal k) de la CRE, por considerar que la presunta vulneración habría ocurrido por los pronunciamientos públicos efectuados por el

presidente subrogante de la Comisión y Vicealcalde de Quito<sup>30</sup>. De ahí que esta Corte examinará estos cargos a partir del derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial.

### **6.3.1 Cuestión previa: Sobre la naturaleza jurídica del Informe de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito**

**130.** De conformidad con la demanda planteada por el señor Jorge Yunda Machado, el acto impugnado mediante acción de protección es el *“Informe de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito, aprobado el 27 de mayo de 2021, relacionado con el proceso de remoción seguido (...) en mi contra”*.

**131.** Ahora bien, de conformidad con el artículo 336 del COOTAD, dentro del proceso de remoción corresponde a la Comisión de Mesa elaborar un informe a ser presentado al órgano legislativo, para que sea este quien, luego de haber escuchado el informe y los argumentos de cargo y de descargo de la autoridad denunciada, adopte la resolución que corresponda en cuanto a la remoción.

**132.** En tal sentido, la Comisión de Mesa constituye una comisión permanente<sup>31</sup> que conforme al artículo 35 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito únicamente constituye un órgano asesor del cuerpo edilicio, al igual que el resto de comisiones, que como tal no adopta resoluciones ni decisiones legislativas, sino que únicamente emite sugerencias y recomendaciones a ser conocidas por el Concejo Municipal.

**133.** Así, analizado el acto impugnado en esta causa, la Corte encuentra que este constituye un acto preparatorio y de trámite dentro del proceso de remoción, mismo que no genera efectos directos o vinculantes, pues su único objeto es dotar de elementos de juicio al Concejo Metropolitano, a través de sus recomendaciones, para que este cuente con un insumo respecto de la procedencia o no del proceso de remoción<sup>32</sup>.

**134.** Además, cabe mencionar que en la sesión extraordinaria en la que se trata la remoción, los denunciados y denunciados exponen sus argumentos y pruebas de descargo

---

<sup>30</sup> Conforme a la jurisprudencia constitucional, el requisito establecido en el artículo 62 numeral 1 de la LOGJCC impone la carga al accionante de brindar una argumentación clara, con independencia de los hechos que dieron origen al proceso, en la que se presente una tesis o conclusión sobre los derechos vulnerados en los que, mediante la exposición de una base fáctica y una justificación jurídica, permita a esta Corte dilucidar, al menos de forma mínima, por qué el accionante considera que la acción u omisión judicial acusada vulnera directa e inmediatamente cada uno de los derechos constitucionales enunciados. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, sentencia No. 1228-13-EP/20, 21 de febrero de 2020 y sentencia No. 2039-10-EP/19, 19 de noviembre de 2019.

<sup>31</sup> Conforme al artículo 327 del COOTAD *“las comisiones serán permanentes; especiales u ocasionales; y, técnicas. Tendrán la calidad de permanente, al menos, la comisión de mesa; la de planificación y presupuesto; y, la de igualdad y género”*.

<sup>32</sup> Conforme la sentencia 5-13-IA/21 los actos de simple administración *“tienen la particularidad de ser actos mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y que dada su naturaleza no son propiamente impugnables”*.

directamente ante el Concejo Metropolitano para que este adopte la resolución que corresponda. Por lo que, el informe de la Comisión de Mesa no es el único elemento sobre el cual los ediles del Concejo Metropolitano basan su decisión dentro de un proceso de remoción.

- 135.** En consecuencia, al no ser el acto impugnado un acto que decida, ni produzca ningún efecto jurídico vinculante, este no tiene la potencialidad de vulnerar, por sí mismo, derechos constitucionales. Sin embargo, a pesar de que esta sería razón suficiente para desestimar la acción, la Corte Constitucional procederá a examinar los cargos planteados por el accionante en la acción de protección a fin de dar una respuesta jurisdiccional a los problemas planteados:

### **6.3.2 Sobre la vulneración al derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial**

#### **Responsabilidad política y debido proceso durante el procedimiento de remoción**

- 136.** Derivado del reconocimiento constitucional de los principios de soberanía popular y representación política, los gobernantes son responsables por el desempeño de sus funciones ante el pueblo soberano. De esta forma, la acción de gobierno puede ser controlada no solo a través de mecanismos de responsabilidad jurídica y democracia directa, sino también de naturaleza política. Para el efecto, la Constitución y la ley prevén mecanismos tanto de control jurídico como de control político, por medio de los cuales el pueblo puede responsabilizar políticamente a sus gobernantes, sea de forma directa mediante el sufragio activo o la revocatoria del mandato o, de forma indirecta, a través del órgano legislativo<sup>33</sup>. Asimismo, el artículo 61 numeral 5 de la CRE reconoce como derecho de participación el “*fiscalizar los actos del poder público*” y los mecanismos de control político constituyen una forma de fiscalización.
- 137.** Sin embargo, aunque ambos mecanismos jurídicos y políticos ejercen un control al poder, existen diferencias sustanciales entre ellos, principalmente, en relación con los órganos que los efectúan, el objeto de su control y su carácter.<sup>34</sup> Así, el control político institucional es efectuado por órganos políticos en función de criterios de representación popular, mientras que el control jurídico es efectuado por jueces con conocimientos jurídicos especializados e investidos de jurisdicción. Asimismo, mientras en el control político se fiscaliza al órgano mediante su actuación política general, en el control jurídico se examina el acto impugnado en sí mismo considerado, sin que exista una particular atención al órgano. Finalmente, el control político es, esencialmente, de carácter *subjetivo* en cuanto se fundamenta en criterios de libre

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 1-11-IC/19, 29 de enero de 2020, párr. 16.

<sup>34</sup> Esto sin perjuicio de las diferencias propias entre los regímenes parlamentarios (en los que existe el voto de desconfianza, que es puramente político y no acarrea la terminación del mandato político sino únicamente de la calidad de jefe de gobierno) y presidenciales (en los que, por los principios de legitimidad dual y separación orgánica de poderes, el jefe del Ejecutivo debe ser sujeto de enjuiciamiento político con base en causales establecidas en una norma jurídica y tiene como consecuencia la terminación de su mandato por efecto de la destitución).

apreciación, oportunidad y confianza política -dentro de las causales y requerimientos previstos en el ordenamiento jurídico-, mientras que el control jurídico es de carácter *objetivo* en cuanto el juzgador se encuentra sujeto al Derecho, al ordenamiento jurídico preestablecido y a la técnica jurídica<sup>35</sup>.

**138.** Ahora bien, aun cuando han quedado establecidas las sustanciales diferencias entre los procesos judiciales y políticos, aquello no implica que estos últimos no estén sometidos a la Constitución. En esa línea, y teniendo en cuenta los argumentos vertidos en este caso, cabe destacar que el debido proceso constituye un derecho que garantiza que las partes dentro de cualquier proceso, en el que se determinen derechos y obligaciones en igualdad de condiciones, puedan exponer sus posiciones, presentar sus argumentos o las pruebas que respalden sus pretensiones, y ser escuchadas. Esta Corte ha determinado que *“la posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema procesal y hacer valer sus derechos respecto de este; en aquel sentido supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchadas”*<sup>36</sup>.

**139.** Por lo que, dentro de procesos de control político, también se requiere de garantías básicas, pertinentes y adecuadas de defensa que permitan la igualdad de armas y garanticen el desarrollo apropiado del procedimiento, previo a la decisión del órgano que ejerce el control político. No obstante, esto no significa automáticamente que todas las garantías previstas en el artículo 76 de la Constitución deban ser aplicables en la misma medida o asimilables directamente en un proceso de control político, pues por la naturaleza propia de estos no se puede manejar un estándar igual ni rígido al que se maneja en un proceso jurisdiccional.

**140.** Además, dado que estos inciden en la continuidad y permanencia en el cargo de una autoridad que, incluso, fue elegida por el voto popular para un periodo determinado y que, en principio, puede tener repercusiones en el derecho de los electores de elegir a sus representantes y en la representación democrática por ellos entregada a la autoridad elegida, con más razón debe garantizar elementos básicos del debido proceso constitucional para garantizar la transparencia y la legitimidad del proceso.

**141.** En virtud de esto, a continuación, esta Corte analizará la garantía de imparcialidad dentro de un proceso de control político y concretamente en la elaboración del informe de la Comisión de Mesa del Consejo Metropolitano de Quito, sin que por ello corresponda a esta Corte pronunciarse respecto del proceso de remoción que fue

---

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, Hernán Salgado Pesantes, *“Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2004.

Aunque ambos sistemas difieren en el grado de juridicidad y la magnitud de las consecuencias del control, siguen siendo mecanismos predominantemente políticos por la naturaleza y funciones de los órganos que lo llevan a cabo.

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2198-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019 y No. 005-17-SCN-CC, caso No. 0017-15-CN.

llevado a cabo en el caso concreto, ni sobre la adecuación de las normas abstractas que lo rigen a la Constitución, al no ser parte de esta litis, ni haberse presentado argumentos que permitan a la Corte pronunciarse al respecto.

### **El derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial**

**142.** El derecho a ser juzgado por un juez imparcial se encuentra reconocido en la CRE en los siguientes términos:

*“7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:*

*k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”.*

**143.** Así, el derecho a ser juzgado por un juez imparcial constituye una de las garantías del derecho a la defensa que, en su dimensión subjetiva, implica que el juzgador se aproxime a la causa sin ningún tipo de prejuicio o favoritismo personal<sup>37</sup>, debiendo desacreditarse la presunción de imparcialidad que impregna la figura del juzgador mediante la prueba en contrario de un comportamiento del juez en particular<sup>38</sup>, su hostilidad, si ha hecho que el caso le sea asignado por motivos personales<sup>39</sup>, parcialidades de índole personal contra los litigantes<sup>40</sup>, entre otros.

**144.** Por otra parte, en su dimensión objetiva, este exige que el juzgador ofrezca las suficientes garantías para excluir cualquier duda legítima respecto a su imparcialidad de modo que no solo sea imparcial, sino que también lo parezca ante la sociedad. En tal sentido, *“no solo debe hacerse justicia, sino advertirse que se hace”*<sup>41</sup>, pues la confianza de las partes procesales y la ciudadanía en general respecto del sistema de justicia descansa en su adecuada garantía<sup>42</sup>. Por lo que, la imparcialidad objetiva exige una valoración respecto de si el temor se encuentra objetivamente justificado, más allá del punto de vista de la persona interesada<sup>43</sup>.

**145.** En el presente caso, como ha quedado anotado, el accionante establece que se ha vulnerado la garantía de ser juzgado por un juez competente, puesto que el presidente subrogante de la Comisión de Mesa y Vicealcalde de Quito, Santiago Guarderas Izquierdo, habría efectuado una serie de afirmaciones públicas y notorias en una

<sup>37</sup> Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, párr. 171 y Corte IDH. Caso *Duque vs. Colombia*, párr. 162. Asimismo, TEDH. Caso *Micallef vs. Malta*, párr. 93.

<sup>38</sup> TEDH. Caso *Micallef vs. Malta*, párr. 93.

<sup>39</sup> Corte IDH. Caso *Duque vs. Colombia*. EPFRC. 2016, párr. 163 y Corte IDH. Caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*. FRC. 2012, párr. 234.

<sup>40</sup> Corte IDH. Caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*. EPFRC. 2008, párr. 56 y Corte IDH. Caso *Duque vs. Colombia*, párr. 163.

<sup>41</sup> TEDH. Caso *Morice vs. Francia*, párr. 71.

<sup>42</sup> Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Op. cit, párr. 171,.

<sup>43</sup> TEDH. Casos *Wettstein vs. Suiza*, párr. 44; *Pabla KY vs. Finlandia*, párr. 30 y *Micallef vs. Malta*, párr. 96.

sesión del Concejo Metropolitano y en dos medios de comunicación que demostrarían la animadversión en su contra y un presunto criterio anticipado sobre su remoción.

**146.** De ahí que se observa que la primera alegación del accionante sobre la hostilidad del presidente subrogante de la Comisión de Mesa es de naturaleza subjetiva, mientras que la relativa a la existencia de un criterio anticipado constituiría un cuestionamiento a las garantías que este ofrece para alejar las dudas sobre su imparcialidad para examinar el caso.

**147.** Al respecto, en virtud de las alegaciones presentadas por las partes durante la audiencia, esta Corte Constitucional, estima necesario precisar que reconoce que la Corte IDH en las sentencias *Tribunal Constitucional vs. Perú* y *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador* se ha referido a las garantías judiciales establecidas por el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -entre ellas la imparcialidad- dentro de procedimientos efectuados por órganos legislativos en los que se destituyó a magistrados constitucionales de los Tribunales Constitucionales de Perú y Ecuador.

**148.** En tal sentido, en el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*, el análisis de la Corte IDH parte de la destitución de magistrados en el marco de un juicio político efectuado por el Poder Legislativo como una afectación a la independencia con la que deben gozar los magistrados constitucionales. Así, la Corte IDH estableció que:

*“uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución (...). En cuanto a la posibilidad de destitución de los jueces, los mismos Principios [Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura] disponen: ‘Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario’. En otras palabras, la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa. Esta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento”<sup>44</sup> (énfasis añadido).*

**149.** De igual manera, en el caso *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, la Corte IDH ratificó los criterios fundamentales del caso *Tribunal Constitucional vs. Perú* y analizó el alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva de magistrados en relación con los estándares de independencia judicial y la garantía de inamovilidad, puesto que *“los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías específicas*

<sup>44</sup> Corte IDH. *Tribunal Constitucional vs. Perú*, párr.

*debido a la independencia necesaria del Poder Judicial*”.<sup>45</sup> En tal sentido, la Corte IDH examinó el cese y juicio político de los magistrados constitucionales producto de sus decisiones en derecho, mediante una resolución sin competencia, sin sustento normativo y sin ser oídos, como una vulneración de la independencia judicial.

**150.** De ahí que esta Corte observa que en ambas decisiones el análisis de la Corte IDH respecto de la imparcialidad, partía de la consideración de que en el caso particular de los magistrados, la garantía de inamovilidad en el cargo constituye una razón de peso para exigir que la autoridad a cargo del procedimiento de destitución, incluso cuando se trata del Poder Legislativo, actúe con objetividad y sin contravenir la independencia judicial y las garantías de estabilidad e inamovilidad. Además, en el caso de *Camba Campos y otros* el Poder Legislativo actuó sin competencia y sustento normativo para cesar a los magistrados, sobre la base de la opinión vertida en sus decisiones jurisdiccionales.

**151.** No obstante, dado que en el presente caso, no se trata de un procedimiento contra magistrados, ni tampoco de un procedimiento que no se encuentre establecido en la ley, esta Corte estima que estos estándares no pueden ni deben ser asimilados en la misma medida dentro de un proceso de remoción.

**152.** En tal sentido, aunque durante el procedimiento de remoción, efectivamente, se debe garantizar elementos básicos del debido proceso y del derecho a la defensa -como ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones o presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra-, en el caso particular de la garantía de imparcialidad, resulta impertinente aplicar los estándares de los procesos judiciales o administrativos, pues los concejales, como ‘legisladores’ integrantes de un órgano legislativo y de fiscalización, en su ejercicio del cargo no ejercen jurisdicción. Por lo que, no se puede aplicar las exigencias de reserva y moderación de los órganos jurisdiccionales a los concejales en su ejercicio de control político y fiscalización, pues su función en el juego democrático exige que estos expongan públicamente sus posturas políticas, como esencia del carácter representativo de sus cargos y la obligación de responder a sus electores.

---

<sup>45</sup> Así, la Corte IDH estableció que “*las siguientes garantías se derivan de la independencia judicial: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas. Entre los elementos de la inamovilidad relevantes para el presente caso, los Principios Básicos establecen que ‘[l]a ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos’ y que ‘[s]e garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto’.* Además, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que los jueces sólo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia y acorde a procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la constitución o la ley. Este Tribunal ha acogido estos principios y ha afirmado que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse independiente e imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa. **Ello es así toda vez que la libre remoción de jueces fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias**”. Corte IDH. Tribunal Constitucional (*Camba Campos y otros*) vs. Ecuador, párr. 189.

**153.**En este sentido, esta Magistratura estima que no es incompatible con su cargo como “legisladores” locales que estos se expresen en los medios de comunicación o dentro de las deliberaciones del órgano legislativo al que pertenecen sobre los procedimientos de control político, pues ello precisamente transparenta el procedimiento, permite que los electores puedan ejercer el control democrático de las resoluciones del órgano legislativo y abre la puerta para una reflexión social más profunda sobre las acciones de las más altas autoridades de elección popular y la necesidad o no de ejercer el control político.

**154.**Así, debe considerarse que el procedimiento de remoción no constituye un proceso penal o administrativo sancionador en el que se afecte *per se* un derecho subjetivo propio del accionante, sino que su posible separación del cargo se inserta precisamente dentro de la lógica democrática de la separación de poderes, el reproche a la autoridad y la pérdida de confianza política de una dignidad democráticamente elegida. Es por ello que, exigir que los miembros del órgano legislativo o de la Comisión de Mesa no se manifiesten públicamente sobre un procedimiento de remoción o sobre un presunto mal desempeño del gobierno en la actividad encomendada, antes que garantizar la imparcialidad, impediría la democratización del proceso de control político y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

**155.**Más aun, con independencia del contenido de los pronunciamientos sobre los cuales esta Corte no emitirá un criterio, la alegación relativa a la existencia de un criterio anticipado sobre su remoción, pierde de vista que, aunque la remoción constituye un procedimiento reglado por el derecho, su decisión se rige también por criterios de oportunidad y confianza política, incluso en sistemas presidenciales como nuestro orden constitucional. Por lo que, tampoco se evidencia que este pronunciamiento pueda ser considerado contrario a las exigencias que el cargo político le impone en su ejercicio fiscalizador.

**156.**Ahora bien, una vez que las alegaciones del accionante respecto a la presunta falta de imparcialidad en el informe de la Comisión de Mesa han sido desestimadas, esta Corte estima oportuno pronunciarse sobre la presunta falta de imparcialidad ante la inexistencia de una división de las funciones de instrucción y resolución dentro de la Comisión de Mesa del Concejo<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Al respecto, se observa que la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia estableció que “*se evidencia que el informe de la Comisión de Mesa de Concejo, aseguró la existencia de separación de órganos y personas respecto de los tres momentos que constituyen el proceso de remoción del ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado, estos son: denuncia, sustanciación e instrucción, y resolución; se colige que la mentada separación es inexistente, puesto que, son los mismos Concejales instructores quienes en su informe determinan ya, la adecuación de la conducta del hoy accionante a las causales de remoción; concluyen la existencia del mérito suficiente, no sólo para que su informe no vinculante sea conocido por el Pleno del Concejo, sino para que proceda la remoción (...)* Y a pesar de esto, finalmente, son quienes también con sus votos resuelven acoger el informe por ellos elaborado, existiendo de manera evidente un quebrantamiento de la imparcialidad en las etapas del procedimiento” (énfasis añadido).

- 157.** Al respecto, esta Corte considera importante mencionar que el criterio de separación de las funciones de instrucción y juzgamiento que fue aplicado en su sentencia al procedimiento de remoción constituye un estándar fijado en 1984 por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a raíz del caso *De Cubber vs. Bélgica* específicamente para el proceso penal inquisitivo. En tal sentido, este criterio establece que es contrario a la garantía de imparcialidad que el mismo juez instructor -que ha llevado a cabo las investigaciones respectivas- resuelva el proceso penal, puesto que este ha adquirido una serie de conocimientos de los hechos que lo llevan a tener, previo a la etapa de juicio, una idea preconcebida sobre su resultado. De este modo, el caso *De Cubber* sirvió para que los modelos inquisitoriales del proceso penal que contaban con un juez instructor dividan sus funciones sobre la base del principio acusatorio<sup>47</sup>.
- 158.** Sin embargo, este estándar no puede ser trasladado con el mismo nivel de rigidez hacia los procesos de control político, pues inobserva las diferencias entre la responsabilidad jurídica y política e impide que los sistemas legislativos unicamerales puedan cumplir su función de fiscalización.
- 159.** Menos aún, en el caso concreto, podría aplicarse este estándar de la imparcialidad a la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano, para la elaboración de su informe, en su calidad de órgano asesor. Como ya quedó establecido en el acápite anterior, al ser este un acto de trámite dentro del proceso de remoción que no genera efectos jurídicos vinculantes ni es emitido por un órgano con autoridad, ni produce ningún tipo de juzgamiento ni proceso sancionador, por ende no puede atentar contra la garantía del derecho a la defensa de ser juzgado por un juez imparcial.
- 160.** En función de las consideraciones precedentes, esta Corte desestima que en el informe de la Comisión de Mesa, se haya vulnerado la garantía de ser juzgado por un juez imparcial reconocida por el artículo 76 numeral 7 literal k) de la Constitución.

### **6.3.3 Sobre la presunta vulneración a la garantía de proporcionalidad**

- 161.** El principio de proporcionalidad se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 6 de la CRE en los siguientes términos:

*“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: [...] 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”.*

- 162.** De esta forma, el principio de proporcionalidad constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como un límite al poder punitivo, tanto al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones, como en el de su aplicación durante el ejercicio concreto de la potestad sancionadora. En tal sentido, la proporcionalidad exige que exista una adecuada correspondencia entre la sanción y la conducta o categoría de conductas que se reprochan, para que esta no sea excesiva

---

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo, Tribunal Constitucional de España. STC 145/1988, de 12 de abril.

atendiendo a la gravedad de la infracción o innecesaria para la consecución de la finalidad de interés general.

- 163.** En el presente caso, como ya se ha establecido, el informe de mesa constituye un acto preparatorio no vinculante dentro de un proceso de remoción, por lo que no establece ni puede establecer ningún tipo de sanción. Asimismo, debe considerarse que el informe de la Comisión de Mesa se inserta dentro del procedimiento de remoción que, aunque podría conllevar la separación de la autoridad de elección popular de un gobierno autónomo descentralizado, en estricto sentido, no constituye un ejercicio del poder punitivo del Estado como el derecho penal o el derecho administrativo sancionador. En consecuencia, no se evidencia que este haya vulnerado la garantía de proporcionalidad entre las infracciones y sanciones, en las que no se encuentra prevista la remoción.
- 164.** Cabe resaltar, una vez más, que mediante esta garantía jurisdiccional no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre la debida proporcionalidad, en abstracto, de las medidas establecidas en el COOTAD respecto al proceso de remoción, ni tampoco sobre la corrección o incorrección del informe de la Comisión de Mesa o de la decisión del Concejo Metropolitano, en ejercicio de su facultad de control político.

#### **6.3.4 Sobre la presunta vulneración a la seguridad jurídica**

- 165.** Conforme quedó establecido en la sección 4.2 de la presente sentencia, el derecho a la seguridad jurídica implica que el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas de juego que le serán aplicadas, así como la regularidad de los procedimientos.
- 166.** En el presente caso, el accionante establece que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, puesto que *“no se le dio respuesta sobre sus pedidos de excusa formulados”*.
- 167.** De la revisión de los recaudos procesales, se verifica que tanto la Comisión de Mesa, como el Concejo Metropolitano efectivamente respondieron las solicitudes del accionante. En tal sentido, la Comisión de Mesa, mediante oficio No. GADDMQ-SGCM-2021-1578-O, de 29 de abril de 2021, estableció que *“la Comisión de Mesa, en conformidad con el régimen jurídico, no tiene atribuciones con relación al tema planteado”*. Por su parte, el Concejo Metropolitano emitió la resolución No. C031-2021, de 04 mayo de 2021, estableciendo que las causas de excusa y recusación previstas en el Código Orgánico Administrativo no resultaban aplicables a la causa dada su naturaleza política<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Conforme a la Resolución No. C 031-2021 los pedidos solicitados por el señor Jorge Yunda Machado eran improcedentes *“por no tener atribución constitucional o legal alguna para conocer y resolver los pedidos, y por tanto, en estricto apego al principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, toda vez que las normas del Código Orgánico Administrativo invocadas en la petición, no son aplicables para este tipo de procesos”*.

- 168.** Cabe en este punto también recordar que, tal como ha determinado de forma reiterada esta Corte Constitucional, a través del análisis de la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse sobre la mera corrección o incorrección de la aplicación o interpretación de las normas por parte de la Comisión de Mesa en su informe al Concejo Metropolitano, pues aquello no constituye una transgresión a derechos constitucionales, sino que demuestra una insatisfacción con su contenido<sup>49</sup>.
- 169.** En consecuencia, esta Corte no observa la existencia de una vulneración al derecho a la seguridad jurídica reconocido por el artículo 82 de la CRE.

### **6.3.5 Consideraciones finales**

- 170.** De conformidad con los precedentes jurisprudenciales No. 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19, corresponde a los jueces y las juezas de garantías jurisdiccionales realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, y solo si en dicho análisis no determinan la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, les corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto. En función de ello, dado que la Corte ha resuelto el mérito de la causa, le corresponde también hacer dicho análisis.
- 171.** Así, en virtud de que se ha verificado que el informe de la Comisión de Mesa no produjo las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas en la demanda de acción de protección y que las pretensiones del accionante no tenían cabida en la justicia constitucional, al centrarse en su inconformidad con la aplicación del COOTAD que hizo la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano dentro de su informe, esta Corte estima que dichas alegaciones cuentan con una vía idónea y adecuada de impugnación ante el Tribunal Contencioso Electoral, pues el pronunciamiento sobre el “*cumplimiento de formalidades y procedimiento*” dentro de un proceso de remoción, le corresponde al máximo órgano de justicia electoral (órgano especializado en la materia). Además, es eficaz puesto que la decisión se adopta en el término de 10 días conforme al artículo 336 del COOTAD.
- 172.** Sumado a ello, habiéndose determinado que el informe de la Comisión de Mesa, por su naturaleza, no produce efectos jurídicos vinculantes que pueda, por sí solo, afectar derechos y ser materia de una acción de protección, es evidente que los jueces de ambas instancias, en sus sentencias, desnaturalizaron esta garantía y superpusieron a la acción de protección por encima de la justicia especializada electoral.
- 173.** Finalmente, dentro de la demanda de acción extraordinaria de protección, los accionantes solicitaron la declaratoria de error inexcusable de la jueza de primera instancia y de dos de los jueces de la Corte Provincial. En primer lugar, respecto de la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia, se debe precisar

---

<sup>49</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1469-13-EP/19 y 1583-14-EP/20, 11 de marzo de 2020.

que conforme al artículo 109 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial y la sentencia 3-19-CN/20 la declaración jurisdiccional previa de la existencia error inexcusable deberá ser efectuada por el juez o tribunal del nivel superior inmediato que conoce un recurso<sup>50</sup>. De manera que no le corresponde a esta Corte efectuar una declaratoria de error inexcusable respecto de una sentencia de primera instancia que fue revisada y confirmada por la Corte Provincial.

- 174.** Por otra parte, en relación con la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Provincial, esta Corte considera que aunque se ha declarado que la misma vulneró derechos constitucionales, no se cumplen los requisitos del error inexcusable de constituir una equivocación grave y dañina que permita afirmar que se trataba de un asunto absolutamente obvio e irracional, lejos de cualquier legítima interpretación judicial que se pueda establecer al respecto en el marco de la actividad jurisdiccional<sup>51</sup>. Asimismo, ante la inexistencia de un precedente constitucional previo que resuelva la problemática suscitada, no podría considerarse que hay un error judicial que sea inexcusable.

---

<sup>50</sup> Véase la resolución No. 012-CCE-PL-2020 de la Corte Constitucional del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 84 de 13 de octubre de 2020, y la Sentencia No. 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párr. 103: “por regla general, la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable deberá ser efectuada por el juez o tribunal del nivel superior inmediato que conoce un recurso”. Asimismo, el artículo 109 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que en procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel superior inmediato que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional.

<sup>51</sup> En la sentencia 3-19-CN/20 esta Corte ha establecido que “*para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros (...). Pese a su relativa indeterminación, el concepto de error inexcusable da cuenta entonces de decisiones y actuaciones en las cuales pueden incurrir los jueces, juezas, fiscales y defensores públicos en el curso de una causa judicial, al aplicar normas o analizar hechos. Se trata de actuaciones (...) fuera de los límites de lo jurídicamente aceptable y razonable. Es decir, de juicios claramente arbitrarios y contrarios al entendimiento común y general del Derecho. Por esta razón, el error inexcusable es reconocido de forma unánime o mayoritaria por la comunidad de operadores jurídicos como absurdo y arbitrario, pues se halla fuera de las posibilidades interpretativas o constataciones fácticas generalmente reconocidas como jurídicamente razonables y aceptables. Esta Corte advierte que el error inexcusable no debe ser confundido con el ejercicio legítimo de las facultades interpretativas connaturales de los jueces, las cuales son parte integrante de la independencia judicial*”.

## 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 extraordinaria de protección.
2. Declarar que la sentencia dictada el 01 de julio de 2021 por la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia vulneró el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de motivación reconocidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal l) de la CRE.
3. Declarar que la sentencia dictada el 30 de julio de 2021 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE.
4. Como medidas de reparación se dispone:
  - a. Dejar sin efecto las sentencias dictadas el 01 de julio de 2021 por la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia y 30 de julio de 2021 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
  - b. En su lugar, atiéndase al contenido integral de la presente sentencia.
5. Desestimar la acción de protección planteada por el señor Jorge Yunda Machado al no existir derechos constitucionales vulnerados en el informe de Mesa emitido por la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito.
6. Negar la solicitud de error inexcusable contra los jueces que emitieron las decisiones en instancia.
7. Como garantía de no repetición se ordena:
  - i. Que el Consejo de la Judicatura difunda esta sentencia por correo electrónico a todos los jueces y juezas que conocen garantías jurisdiccionales en el plazo de 3 meses.
  - ii. Poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura y de la Fiscalía General del Estado el expediente de la presente causa para que investiguen y determinen la existencia de responsabilidades respecto de la irregularidad en la realización del sorteo de la presente causa.

- iii. Disponer que el Consejo de la Judicatura adopte medidas estructurales que permitan corregir y evitar este tipo de irregularidades y malas prácticas dentro los sorteos de garantías jurisdiccionales. Para efectos de la verificación de su cumplimiento, la máxima autoridad de la institución deberá presentar las medidas adoptadas dentro del término de 180 días contados desde la notificación de la sentencia.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.29  
19:17:34 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 29 de septiembre de 2021.- **Lo certifico.**

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Auto de aclaración No. 2137-21-EP/22**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D.M., 12 de enero de 2022.

**VISTOS.** - Agréguese al proceso el escrito presentado el 01 de octubre de 2021 por David Roberto Meza Angos, en calidad de Procurador Judicial de Jorge Homero Yunda Machado. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de enero de 2022, dentro de la causa No. 2137-21-EP, emite el siguiente auto.

### **I. Antecedentes**

1. El 29 de septiembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia N° 2137-21-EP/21.
2. El 01 de octubre de 2021, David Roberto Meza Angos, en calidad de Procurador Judicial de Jorge Homero Yunda Machado, presentó un escrito en el que solicita la aclaración de la sentencia.

### **II. Oportunidad**

3. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación de las sentencias y dictámenes, en el término de **tres días** contados desde su notificación.
4. El pedido de aclaración presentado por el accionante fue interpuesto el **01 de octubre de 2021** respecto de la sentencia emitida el **29 de septiembre de 2021**, notificada el **mismo día**. En tal virtud se observa que el pedido fue presentado dentro del término previsto para el efecto.

### **III. Fundamentos de la solicitud**

5. En su petitorio el accionante solicita la aclaración respecto de los siguientes puntos:
  - 5.1. En su escrito, el accionante solicita se aclare sobre la *“presentación directa de la acción extraordinaria de protección directamente a la Corte Constitucional sin que se encuentre ejecutoriada la sentencia de segunda instancia, pese a la claridad de lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución de la República; y, 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que categóricamente disponen que la Acción Extraordinaria de Protección debió ser presentada ante la judicatura, sala o tribunal que dictó la decisión definitiva; y, que en la demanda se haya demostrado que se han agotado los recursos ordinarios cuando en el presente caso, a la fecha de presentación de la Acción Extraordinaria de protección, se encontraba resolviéndose el recurso ordinario de aclaración y ampliación”*.

- 5.2.** Asimismo, menciona que existe una contradicción en la sentencia objeto de esta aclaración en los párrs. 45 y 57, puesto que *“se menciona que la supuesta irregularidad en el sorteo afecta también al juez predeterminado por la ley, sin embargo, se dice que no se evidencia afectación en la tramitación de la causa sobre la base del sorteo del juzgador”*.
- 5.3.** Por otra parte, alega que mientras en el párr. 57 la sentencia estableció que no se evidenciaba una posible afectación al resultado de la tramitación de la causa únicamente sobre la base del sorteo del juzgador del primer nivel, el párr. 88 estableció que la sentencia de la Corte Provincial en ningún momento examinó los cargos sobre la presunta irregularidad del sorteo del juez predeterminado por la ley. Por lo que establece *“Entonces ¿existe o no afectación en el resultado de la tramitación de la causa por el sorteo del juzgador como para cuestionar que en el fallo de segunda instancia no se realiza un análisis sobre una presunta irregularidad en el sorteo del juez?”*.
- 5.4.** De igual manera, el accionante menciona que mientras el párr. 76 estableció que la sentencia de primera instancia modificó el procedimiento de la Comisión de Mesa, el párr. 74 determinó que no podría establecerse que la jueza de primera instancia inaplicó directamente el artículo 336 del COOTAD.
- 5.5.** Sostiene que el párr. 91 de la sentencia estableció que las decisiones jurisdiccionales deben contener congruencia argumentativa frente a los argumentos relevantes de las partes, pero *“no existe claridad en la sentencia ni se explica cómo, los juzgadores constitucionales, debieron determinar la relevancia o no, así como su significancia, de un argumento para la decisión o resolución de un caso”*.
- 5.6.** Menciona que existe oscuridad en la sentencia *“cuando en el número 98 (...) se señala que: “...en decisiones anteriores, esta Corte ha establecido que “la simple enunciación abstracta (...) de ‘precedentes’, sin determinar (...) su relación directa con la acción de protección, no cumple con los parámetros mínimos del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, relativos a la enunciación de los fundamentos jurídicos aplicables para la resolución de un caso concreto”.: sin embargo, en el número 97, inmediatamente anterior, se describe la relación directa del precedente con el caso en cuestión al indicar que la aplicación del mismo “...no dejaban en indefensión al denunciado, quien tenía derecho a recibir las respuestas motivadas a sus cuestionamientos dentro del debido proceso de remoción que estaba instaurado en su contra”, además, del texto se desprende que la sentencia de apelación no cita al precedente como motivo de la decisión, sino que sugiere que la actuación administrativa de la Comisión de Mesa y del Consejo Metropolitano pudo acoger dicho precedente para no dejaren la indefensión al recusante”*.
- 5.7.** Finalmente, establece que el párr. 135 de la sentencia determinó que el informe de la Comisión de Mesa no podía vulnerar derechos puesto que no constituía un acto que decida, ni produzca ningún efecto vinculante, pero *“dicha conclusión*

*contradice lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional claramente establece como requisito para la presentación de la acción de protección, la violación de un derecho constitucional a través de una 'Acción u omisión de autoridad pública'. La norma jurídica no diferencia entre un acto que decida o genere un efecto vinculante”.*

#### IV. Análisis del pedido de aclaración y ampliación

6. El artículo 440 de la Constitución de la República establece: *“Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”*. En tanto que el artículo 162 de la LOGJCC dispone: *“Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”*.
7. Al respecto, esta Corte Constitucional estableció que la **aclaración** procede si el fallo fuere oscuro y, la **ampliación**, si este no resolviera todos los puntos de la controversia, sin que le esté permitido al juez modificar la decisión o la sentencia al resolver dichos recursos, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una sentencia<sup>1</sup>.
8. En cuanto a lo expuesto en el punto (5.1) respecto a que se aclare sobre la presentación directa de la acción extraordinaria de protección cuando todavía no se encontraba resuelto el recurso de aclaración, esta Corte Constitucional recuerda que este aspecto fue debidamente resuelto -de forma expresa y motivada- en el auto de admisibilidad de 26 de agosto de 2021, por lo que en virtud del principio de preclusión no correspondía ser examinado nuevamente durante la etapa de sustanciación y en consecuencia no procede el pedido de aclaración.
9. Por su parte, respecto al punto (5.2) sobre la presunta contradicción entre los párrs. 45 y 57 de la sentencia, esta Corte observa que en ellos se determinó que, en general, las irregularidades en los sorteos de jueces efectivamente tienen repercusiones en el derecho a ser juzgado por el juez predeterminado por la ley. Sin embargo, para este caso, el proceso se estableció que era válido en virtud de que, una vez calificada la demanda, en garantías jurisdiccionales el artículo 7 de la LOGJCC prohíbe la inhibición del juzgador y que, por el estado procesal del proceso *“(i) la jueza que previno en el conocimiento de la causa -como jueza constitucional de primer nivel de la ciudad de Quito- tenía competencia en virtud de la materia, grado y territorio para resolverla; (ii) que el Tribunal de apelación contó con el respectivo sorteo que manda la Constitución y la Ley, por lo que las partes ejercieron su derecho a la defensa en dos instancias y frente a un Tribunal competente; y (iii) que mediante la presente acción, la Corte Constitucional se está pronunciando respecto de las presuntas vulneraciones de derechos alegadas por los accionantes”*<sup>2</sup>. Por lo que no se observa la oscuridad mencionada por el solicitante y no procede el pedido de aclaración.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1651-12-EP/20 de 02 de septiembre de 2020.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 57.

10. En el punto (5.3) el accionante solicita que se aclare una presunta contradicción relativa a que no se evidenciaba una posible afectación al resultado de la tramitación de la causa únicamente sobre la base del sorteo del juzgador del primer nivel, mientras que en relación con la garantía de motivación cuestionó que la Sala Provincial en ningún momento examinó estos cargos. Al respecto, esta Corte no observa que exista oscuridad que aclarar de la sentencia, puesto que mientras el párr. 57 examina si existió o no una afectación en la causa por las irregularidades evidenciadas en el sorteo del juzgador de primer nivel, el párr. 88 se refiere a la necesidad de que la Sala Provincial se pronuncie motivadamente sobre la problemática. De ahí que no procede el pedido de aclaración.
11. En relación con el punto (5.4), esta Corte no observa que exista oscuridad en la sentencia, puesto que determina con claridad que *“el asunto que se debía resolver en la acción de protección consistía en determinar, entre otros, si se vulneró el debido proceso en la garantía de imparcialidad en el procedimiento de remoción seguido en contra del accionante del proceso subyacente. Es por ello que, analizada la sentencia, no se observa que la decisión de la acción de protección haya dependido necesariamente de la aplicación de la norma referida para emitir la sentencia”*, razón por la que *“en estricto sentido, no podría decirse que, la jueza constitucional de primera instancia inaplicó directamente el artículo 336 del COOTAD”*. Asimismo, estableció que la medida de reparación de la sentencia de primera instancia *“‘modificó el procedimiento de conformación de la Comisión de Mesa previsto en la Ley’ mediante la creación de un mecanismo, previamente inexistente, ad hoc y general para el proceso de remoción”*<sup>3</sup>. Por lo que se rechaza el pedido de aclaración.
12. En cuanto a lo expuesto en el punto (5.5) respecto a que en la congruencia argumentativa la sentencia no *“explica cómo, los juzgadores constitucionales, debieron determinar la relevancia (...) de un argumento para la decisión o resolución de un caso”*, esta Corte observa que la sentencia cita distintos precedentes constitucionales en los que se desarrolló este estándar de la garantía de motivación y que determinan que la *“relevancia de un argumento de parte depende de cuán significativo es para la resolución de un problema jurídico necesario para la decisión del caso”*. En consecuencia, no procede el pedido de aclaración.
13. En relación con los puntos (5.6) y (5.7) se observa que en los mismos el solicitante, en lugar de solicitar la aclaración de algún aspecto oscuro de la sentencia, brinda argumentaciones adicionales tendientes a denotar la presunta incorrección de las consideraciones establecidos por la Corte Constitucional. En consecuencia, se rechazan estos pedidos de aclaración.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2021, párrs. 72, 74 y 76.

14. Finalmente, esta Corte Constitucional recuerda que la decisión de la Corte Constitucional es de obligatorio cumplimiento y debe ser interpretada de forma integral, no siendo posible abstraer el contenido de su texto o parte resolutive de forma aislada con el fin de restringir su alcance y los parámetros establecidos en ella.

### V. Decisión

Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** el pedido de aclaración.
2. Disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia 2137-21-EP/21 dictada el 29 de septiembre de 2021.
3. Esta decisión de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tiene el carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
 Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
 por LUIS HERNAN  
 BOLIVAR SALGADO  
 PESANTES  
 Fecha: 2022.01.21  
 09:43:00 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
 Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado digitalmente  
 por AIDA  
 SOLEDAD  
 GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 2137-21-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**FE DE ERRATAS**

**Rectificamos el error deslizado en la fecha de publicación de la portada de la Edición Constitucional No. 272 de viernes 4 de febrero de 2022.**

**Donde dice: “Quito, viernes 4 de febrero de 2021”**

**Debe decir: “Quito, viernes 4 de febrero de 2022”**

**LA DIRECCIÓN**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Telf.: 3941-800  
Exts.: 3131 - 3134

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.