

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. –
Quito D.M., 6 de noviembre de 2023.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de octubre de 2023, **avoca** conocimiento de la causa **20-23-CN, Consulta de Constitucionalidad de Norma.**

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de febrero de 2023, Lourdes Marycela Torres Moreno, en su calidad de presidenta de la Asociación Pro Defensa de la Mujer “ASOPRODEMU” presentó una demanda de acción de protección en contra de Santiago Guarderas Izquierdo, entonces alcalde metropolitano del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, por vulneración del derecho a la igualdad formal, material y no discriminación tras la emisión de la ordenanza metropolitana PMDOT-PUGS No. 001-2021.¹
2. El 15 de febrero de 2023, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Juez de la Unidad Judicial**” o “**juez consultante**”) avocó conocimiento de la acción y señaló para el 22 de febrero de 2023, a las 13:30, la realización de la audiencia pública.
3. El 22 de febrero de 2023, se llevó a cabo la audiencia pública, sin embargo, al no haber sido suficiente para formar el criterio, el juez de la Unidad Judicial dispuso la reinstalación de la audiencia para el 10 de marzo de 2023.
4. El 10 de marzo de 2023, se reinstaló la audiencia y, en el acta respectiva, el juez de la Unidad Judicial indicó que:

[...] se verifica que en efecto la Corte nose (sic) a (sic) apartado los Iso (sic) criterios vinculantes y esta (sic) vigente el control concreto de constitucionalidad y no mixto garantizando esto y existiendo duda razonable, sobre la constitucionalidad de la norma infraconstitucional, se aplica el art. 428 y se suspende el procedimiento y sa (sic) fin de elevar en consulta, [...] se notificara (sic) en forma oportuna, para elevar en consulta

¹ Ordenanza mediante la cual se aprueba la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), del Distrito Metropolitano de Quito. De manera particular, respecto a la disposición general octava. Proceso número 17230-2023-02919.

sobre la duda de constitucionalidad de la norma. [...]”. (Mayúsculas omitidas del original).

5. El 15 de mayo de 2023, el juez de la Unidad Judicial dispuso suspender el trámite del proceso y elevar a consulta a la Corte Constitucional, la constitucionalidad de la disposición general octava de la ordenanza que aprueba la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la aprobación del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, a lo cual acompaña el informe respectivo.
6. El 23 de mayo de 2023, la Corte Constitucional recibió la consulta sobre la constitucionalidad de la norma, remitida por el juez de la Unidad Judicial.

2. Sobre los requisitos

7. El artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), establecen que la consulta de constitucionalidad de norma procede cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, tiene una duda razonable sobre si una norma jurídica es contraria a la Constitución y/o a los instrumentos internacionales.
8. La Corte Constitucional, en sentencia 1-13-SCN-CC² determinó que la consulta de constitucionalidad de norma elevada deberá contener: (i) la identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; (ii) la identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos; y, (iii) la explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.
9. Si bien la consulta de norma puede ser presentada de oficio o a petición de parte, será el juez o jueza de la causa quien, ante la duda razonable y motivada sobre la posible incompatibilidad de una norma con la Constitución, y ante la necesidad de que se determine dicha compatibilidad para continuar con la sustanciación del proceso o resolver la cuestión de origen, deba fundamentar conforme a derecho la misma, de acuerdo con los requisitos expuestos en el párrafo precedente.

² CCE, sentencia 1-13-SCN-CC, 6 de febrero de 2013.

10. En el presente caso, corresponde analizar, con base en el informe presentado por el juez consultante, el cumplimiento de los requisitos antes indicados:

a. Identificación del enunciado normativo cuya constitucionalidad se consulta.

11. Conforme el juez consultante, el enunciado normativo respecto del cual se consulta la constitucionalidad, es la disposición general octava de la ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021 que aprueba la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la aprobación del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, que indica:

Las actividades preexistentes (sic) en uso de suelo prohibido, con excepción de las tipologías CM1A, solo podrán seguir funcionando cuando hubieren obtenido el comprobante de ingreso de trámite de LUAE emitido por la autoridad administrativa otorgante competente, hasta que la misma otorgue o no la licencia.

Los establecimientos que, habiendo iniciado el proceso de licenciamiento, amparados en el artículo referente a las actividades preexistentes en uso de suelo prohibido, incumplieran con los (sic) señalado en las normas municipales para el licenciamiento, no podrán obtener renovación de LUAE ni iniciar un nuevo proceso de licenciamiento hasta que cumplan con el ordenamiento jurídico vigente.

Las actividades económicas a las que haya sido otorgadas LUAE o cualquier clase de autorización, que nunca han tenido compatibilidad de uso de suelo, previa denuncia o de oficio, pasarán por un proceso de evaluación sobre su emisión por parte de la autoridad otorgante en coordinación con las secretarías metropolitanas competentes.

b. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos y las razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos.

12. El juez consultante indica que la disposición normativa infringe el principio constitucional de igualdad y no discriminación.³

13. Respecto a ello menciona que, la norma objeto de la consulta, refleja dudas razonables de su constitucionalidad frente al principio de igualdad formal, material y no discriminación, para un grupo de personas que realizan actividad laboral sexual. Esto por cuanto, la ordenanza metropolitana regula la entrada en vigencia, el funcionamiento provisional de las actividades preexistentes en uso de suelo prohibido ya que señala como norma general para los comercios o actividades que no sean

³ CRE, artículo 11 numeral 2 y, artículo 66 numeral 4 respectivamente.

compatibles con el uso de suelo en donde se encuentren, que solo podrán seguir funcionando cuando hubieren obtenido el comprobante de ingreso de trámite de la licencia metropolitana única para el ejercicio de actividades económicas. Sin embargo, hasta que se resuelva otorgar o no esta licencia, quienes ejerzan actividades económicas incompatibles con el uso de suelo, podrán funcionar, con excepción de las actividades relacionadas con la tipología CM1A, en la que consta, la prestación de servicios sexuales, sin que se establezcan razones para esta distinción.

14. Menciona que esto, *prima facie*, podría constituir un trato diferenciado a un determinado grupo, por su actividad (trabajo sexual), lo cual vulnera el principio de igualdad formal y material, ya que no tiene motivación suficiente para otorgar un trato diferente. Indica que por ello, la medida no es ni proporcional ni razonable y coadyuva a perpetuar un trato de inferioridad y exclusión.

c. Explicación de la relevancia de la disposición normativa consultada y su relación con la decisión definitiva de un caso en concreto.

15. El juez consultante indica que la norma consultada es vital para la resolución de la acción de protección planteada por Lourdes Marycela Torres Moreno, en calidad de presidenta de la Asociación Pro Defensa de la Mujer. Menciona también que:

[...] existe la duda razonable de su constitucionalidad por vulnerar el principio de igualdad, siendo por tanto importante que se resuelva sobre la constitucionalidad o no de (sic) enunciado normativo, para resolver la acción de protección en el fondo, puesto que la defensa del Municipio del D.M., de Quito consiste en que la ordenanza está vigente y por tanto una vez que los establecimientos de tipología CM1A, ingresen el trámite deben esperar su aprobación final para obtener la LUAE, caso contrario deben cerrar sus operaciones por falta de permisos, actuaciones que tienen sustento en la disposición general octava vigente.

3. Admisibilidad

16. De la revisión de los requisitos establecidos *supra*, se evidencia que el órgano consultante cumple con el primer requisito, pues identifica los enunciados normativos cuya constitucionalidad consulta.
17. Respecto del segundo requisito, se verifica la identificación de las normas constitucionales presuntamente infringidas y los argumentos por los cuales, la disposición alegada las infringiría. No obstante, el juez consultante no fundamentó su afirmación, pues reproduce las alegaciones expuestas en la demanda de la acción de protección. Relató las razones por las cuales la entidad demandada habría vulnerado

sus derechos constitucionales; sin expresar los motivos por los cuáles el juez consultante consideraría la existencia de las infracciones constitucionales señaladas en el párrafo anterior.

18. Sobre el tercer requisito, se ha constatado que el juez consultante no expone los argumentos que evidencien la duda razonable sobre la constitucionalidad de la disposición impugnada. Esto por cuanto, nuevamente traslada los argumentos expuestos por la accionante en su demanda; por lo que no se desprende una explicación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, sobre la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar la norma consultada al caso concreto. Por lo tanto, no se refleja la existencia de una duda razonable que surja del criterio del juez consultante para la aplicación de las disposiciones consultadas.

4. Decisión

19. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la consulta de constitucionalidad de norma **20-23-CN**.
20. Esta decisión no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria, de acuerdo con el artículo 62 de la LOGJCC; y el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
21. En consecuencia, se dispone notificar este auto.

Documento firmado electrónicamente
Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 6 de noviembre de 2023. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

