

Quito, D.M., 17 de enero de 2024

CASOS 1633-19-JP y acumulado

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

SENTENCIA 1633-19-JP/24

Resumen: La Corte Constitucional revisa dos sentencias que resolvieron acciones de protección presentadas en conjunto con medidas cautelares. En dichas acciones se alegó la vulneración del derecho a la participación en asuntos de interés público, debido a que los gobiernos autónomos descentralizados cantonales de Zamora y Cuenca negaron el uso del mecanismo de silla vacía a ciudadanos. Este Organismo, luego del análisis correspondiente, constató que la medida cautelar solicitada en contra del GAD de Zamora no cuenta con la apariencia de buen derecho porque lo solicitado es contrario al objeto y naturaleza de la garantía jurisdiccional. Por otra parte, considera razonable que la medida cautelar en contra del GAD de Cuenca fuera aceptada. Así también, desestima la acción de protección presentada en contra del GAD de Zamora, por cuanto no se verifica que haya vulnerado el derecho a la participación al exigir que el accionante defina el tema sobre el que buscaba participar en el mecanismo de silla vacía e impedir su uso indefinido. En el segundo proceso revisado, acepta la acción de protección presentada en contra del GAD de Cuenca, al verificar que la actuación de esa entidad obstruyó el acceso al mecanismo de silla vacía, vulnerando así el derecho constitucional a la participación y el derecho de petición.

Índice

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional	2
2. Competencia	3
3. Antecedentes procesales	4
4. Argumentos aportados en audiencia	8
4.1. Intervención del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zamora	8
5. Hechos probados.....	9
6. Planteamiento de los problemas jurídicos.....	12
7. Resolución de los problemas jurídicos.....	13
7.1. Primer problema jurídico: ¿La petición de dejar insubsistente o suspender la disposición del artículo 38 de la Ordenanza sobre el sistema de participación ciudadana de Zamora formulada por Diómenes Verlaine Rodas Romero está acorde con el objeto de las medidas cautelares, contempladas en los artículos 87 de la CRE, 26 y 27 de la LOGJCC?	13

7.2. Segundo problema jurídico: ¿El GAD de Zamora vulneró el derecho a la participación de Diómenes Rodas Romero consagrado en los artículos 61.2 y 101 de la Constitución, al negarle el uso de la silla vacía, por cuanto el accionante no determinó el asunto sobre el que buscaba participar y pretendía hacer uso de ese mecanismo de manera permanente?.....	17
7.3. Tercer problema jurídico: ¿La solicitud de suspender temporalmente el tratamiento de un punto específico del orden del día de la sesión de 15 de octubre de 2020 del Concejo Cantonal de Cuenca, formulada por Diego Flores León y Giovanni Bermeo Vargas está acorde a la naturaleza de las medidas cautelares de conformidad con los artículos 87 de la CRE y 26 y 27 de la LOGJCC?	22
7.4. Cuarto problema jurídico: ¿El GAD de Cuenca vulneró el derecho a la participación y el derecho de petición de Diego Flores León y Giovanni Bermeo Vargas al haber respondido a su solicitud para hacer uso de la silla vacía el día anterior a la sesión del Concejo Cantonal en que se trataría el tema de su interés? 25	
8. Conclusiones.....	27
9. Reparación	28
10. Decisión.....	29

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

- 1.** Respecto al caso 1633-19-JP: el 07 de agosto de 2020, el Tribunal de Garantías Penales de Zamora remitió a la Corte Constitucional la sentencia emitida el 20 de septiembre de 2019 que resolvió negar en segunda instancia la acción de protección número 19901-2019-00010, presentada conjuntamente con medidas cautelares por Diómenes Verlainne Rodas Romero (“**Diómenes Rodas**”) en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón de Zamora (“**GAD de Zamora**”). La acción de protección fue presentada ante la negativa de hacer uso del mecanismo de participación ciudadana de la silla vacía, en una reunión del Concejo Municipal del GAD de Zamora. En la Corte Constitucional la causa fue signada con el número 1633-19-JP.
- 2.** El 9 de julio de 2020, la Sala de Selección de la Corte Constitucional, conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes resolvió seleccionar el caso.
- 3.** Respecto al caso 273-21-JP: el 02 de febrero de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay remitió

a este Organismo la sentencia emitida el 26 de enero de 2021, que resolvió negar en segunda instancia la acción de protección número 01283-2020-23556 presentada conjuntamente con medidas cautelares por Diego Pavel Flores León (“**Diego Flores**”),¹ en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón de Cuenca (“**GAD de Cuenca**”). La acción de protección fue presentada porque se le habría impedido hacer uso del mecanismo de participación ciudadana de la silla vacía en una reunión del Concejo Cantonal del GAD de Cuenca. En la Corte Constitucional la causa fue signada con el número 273-21-JP.

4. El 21 de octubre de 2019, la Sala de Selección de la Corte Constitucional, conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Alí Lozada y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes resolvió seleccionar la causa 273-21-JP y acumularla al caso 1633-19-JP.
5. El 17 de febrero de 2019, se resorteó la sustanciación de la causa 1633-19-JP y acumulado (273-21-JP) al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la misma el 20 de octubre de 2022 y convocó a una audiencia para el 01 de diciembre de 2022.
6. El 17 de noviembre de 2023, la Sala de Revisión de la Corte Constitucional conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz resolvió aprobar el proyecto de sentencia a fin de que sea conocido por el Pleno del Organismo.

2. Competencia

7. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.
8. En una sentencia de revisión, la Corte Constitucional desarrolla el contenido de los derechos y las garantías constitucionales a partir de los hechos del caso revisado, por lo que la Corte podría optar por analizar:

¹ Giovanni Enrique Bermeo Vargas compareció como abogado en la acción de protección.

[...] (1) el fondo del proceso de origen, con miras a reparar daños causados por vulneraciones de derechos constitucionales o a confirmar las decisiones revisadas; (2) la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones revisadas, con miras a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, (3) tanto la conducta de las autoridades judiciales como los hechos que dieron origen al proceso.²

9. La presente sentencia de revisión analizará el fondo de los procesos de origen, con el objetivo de desarrollar el contenido de los derechos alegados como vulnerados en la acción de protección conjunta con medida cautelar; así como para reparar posibles daños que no habrían sido reparados o confirmar las decisiones revisadas, una vez realizado el examen respectivo.

3. Antecedentes procesales

3.1. Caso 1633-19-JP

10. Diómenes Rodas, mediante escrito de 16 de mayo de 2019 dirigido a Víctor Manuel González Salinas “alcalde del cantón de Zamora” manifestó su deseo de hacer uso de la silla vacía en las sesiones del Concejo Municipal. En la solicitud, Diómedes Rodas, expresó:

Como ciudadano visionario para el futuro desarrollo de nuestra ciudad y cantón Zamora, amparado en la disposición de los Arts. 36 – 37 y 38 literal a) de la Ordenanza del sistema de Participación Ciudadana para la silla Vacía en el Municipio de Zamora, me permito presentar mi petición para solicitarle en forma personal [...] se me permita hacer uso de la silla Vacía en las sesiones del GAD Municipal de Zamora, en las que participaré y en ellas estaré aportando como ciudadano visionario, proyectos que irán en beneficio social para el desarrollo de nuestra ciudad y cantón.³

11. El 22 de mayo de 2019, la Dirección de Procuraduría Síndica del GAD Municipal de Zamora emitió un pronunciamiento en el que requería al accionante que identifique el tema a tratar en el uso de la silla vacía.
12. El 14 de junio de 2019, Diómenes Rodas presentó un escrito insistiendo en su solicitud al GAD Municipal de Zamora.

² CCE, sentencia 2231-22-JP/23 de 7 de junio de 2023, párrafo 25.

³ Solicitud presentada el 16 de mayo de 2019 ante el GAD de Zamora, la cual se encuentra a fojas 2 del expediente de instancia.

- 13.** El 03 de julio de 2019, mediante oficio GADMZ-ACZ-2018-2019, el alcalde del GAD de Zamora negó la solicitud del ciudadano Diómenes Rodas con el siguiente fundamento: “no ha sido acreditado para hacer uso de la Silla Vacía con base en el literal a) del artículo 38 de la “Ordenanza que Conformar y Regula el Funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Zamora”.⁴
- 14.** El 21 de agosto de 2019, Diómenes Rodas presentó una acción de protección conjuntamente con medidas cautelares en contra del alcalde y los concejales del GAD de Zamora. Diómenes Rodas alegó la vulneración de su derecho a la participación, el cual se encuentra reconocido en los artículos 101 y 238 de la Constitución. Como medida cautelar solicitó “dejar insubsistente la disposición del artículo 38 de la Ordenanza que Conformar y Regula el Funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Zamora”.
- 15.** El 21 de agosto de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Zamora negó la medida cautelar solicitada por cuanto consideró que “no se cumple con los requisitos establecidos en el artículo 27 de la LOGJCC”.
- 16.** El 03 de septiembre de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Zamora negó la acción de protección planteada, considerando que:
- [...] el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales deben operar en un marco de cumplimiento con la normativa establecida; en este caso el accionante solicita que se declare la vulneración de su derecho a participar en las sesiones del GAD Municipal de Zamora, puesto que el Art. 38 literal a) de la ordenanza municipal coarta este derecho al indicar que únicamente se puede participar respecto a un tema específico y no en los temas a tratarse, lo cual no es procedente puesto que existen normas preestablecidas y que guardan armonía con los preceptos constitucionales, conforme se desprende del contenido de las normas legales antes transcritas.
- 17.** Frente a esta decisión el accionante interpuso recurso de apelación. El 20 de septiembre de 2019, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial con sede en el cantón Zamora rechazó el recurso de apelación, al sostener que la normativa local disponía que:

La o el interesado podrá presentar una solicitud anticipadamente a la fecha y hora de tratar el punto de orden en el cual manifieste su interés de participar en las deliberaciones sobre un tema específico, dirigido a la primera autoridad municipal. Esto no lo ha hecho; por lo tanto,

⁴ Oficio GADMZ – ACZ- 0218-2019, Zamora de 3 de julio de 2019.

la negativa de la entidad accionada de permitirle el uso de la silla vacía se encuentra apegada a derecho. No puede el actor Dr. Diómenes Verlaine Rodas Romero pretender ser parte de todas las sesiones del Cabildo del cantón Zamora, a su libre albedrío.

3.2. Caso 273-21-JP

- 18.** El 02 de junio de 2020, Giovany Bermeo Vargas morador de la parroquia Yanuncay⁵ y el 17 de julio de 2020, Diego Flores, en su calidad de presidente del Barrio Abdón Calderón⁶ presentaron respectivamente solicitudes para hacer uso de la silla vacía “[...]en toda sesión de Concejo Ampliado[...]” en la que se trate la solicitud de la fábrica de tubos Rival “[...]para poder hacer uso de suelo de una extensa cantidad de suelo, en el barrio La Florida, con fines de bodegas industriales, a cielo abierto o de cualquier modalidad”.
- 19.** El 14 de octubre de 2020, Diego Flores remitió un nuevo requerimiento insistiendo su petición:

Al conocer que mañana será tratado este tema, luego de ya haber acreditado mi derecho de participación para uso de esta figura solicitada, y no habiendo sido convocado la reunión de mañana, le solicito de la manera más comedida dar respuesta a mi solicitud, con la debida comunicación a mi persona, en representación de los barrios vecinos de Machángara, que somos de una u otra manera, afectados por cualquier decisión que tome el Concejo en esta sesión.⁷

- 20.** El 14 de octubre de 2020, a las 12:34, Diego Flores y Giovany Bermeo Vargas (“**accionantes**”) presentaron una acción de protección conjunta con medidas cautelares en contra del GAD de Cuenca en la que mencionan que tuvieron conocimiento - a través de redes sociales - que en la sesión del Concejo Cantonal del GAD de Cuenca de jueves 15 de octubre del año 2020 se trataría el tema de su interés, sin que hayan sido notificados o convocados. Por la “[...] falta de respuesta a la solicitud para hacer uso del mecanismo de participación ciudadana denominado silla vacía [...]” en la sesión del jueves 15 de octubre de 2020. Como medida cautelar solicitó:

[...] la suspensión de la sesión del concejo cantonal de Cuenca, sesión del jueves 15 de octubre del año 2020; a las 15h00, en el punto 3 del Orden del día [sic] esto es que no podrán conocer ni resolver sobre “Conocimiento y Resolución del Establecimiento de regulaciones

⁵ A fojas 1 del expediente de origen consta el registro de presentación de la solicitud ante el GAD Municipal de Cuenca, con fecha 02 de junio de 2020.

⁶ A fojas 7 del expediente de origen consta el registro de presentación de la solicitud ante el GAD Municipal de Cuenca, con fecha 10 de julio de 2020.

⁷ A fojas 103 del expediente consta el correo electrónico de 14 de octubre de 2020 remitido por Diego Flores León a Pedro Palacios Ullauri, alcalde del Cantón Cuenca.

para la implantación de áreas de bodegaje de gran volumen a cielo abierto de productos elaborados que no impliquen alto riesgo en el sector SP-03 de área urbana de la parroquia Ricaurte.”

21. El 14 de octubre de 2020, a las 17:14, el GAD Municipal de Cuenca, mediante correo electrónico notificó a Diego Flores que:

En atención a sus oficios de solicitud para hacer uso de participación ciudadana de la Silla Vacía (sic), en la sesión del Concejo Cantonal a celebrarse el día jueves 15 de octubre de 2020, a las 15h00, le comunico a usted que a su participación para utilizar la Silla Vacía ha sido calificada para el punto 3 del orden del día. Para lo cual, adjunto al presente sírvase encontrar la convocatoria y el link de acceso a la sesión indicada.⁸

22. El 15 de octubre de 2020, a las 07:46, el juez de la Unidad Judicial Penal del cantón Cuenca (“**Unidad Judicial**”) avocó conocimiento y aceptó la medida cautelar y dispuso suspender el tratamiento del punto de interés del accionante en la sesión del Concejo Cantonal del 15 de octubre de 2020 que se llevaría a cabo a las 15h00. Por cuanto consideró que la sesión del Concejo Municipal “[...] es un hecho todavía no consumado [...]” y comprobó el cumplimiento de lo establecido por el artículo 27 inciso primero de la LOGJCC.

23. El 15 de octubre de 2020, el Concejo cantonal, en virtud de la medida cautelar emitida por la Unidad Judicial, suspendió el tratamiento del punto 3 del orden del día. Diego Flores al no tratarse el tema de interés se desconectó de la sesión e indicó: “Me retiro de la sesión, debido a que no se tratará el punto 3. Les sabremos hacer llegar las debidas explicaciones del por qué de la acción interpuesta. gracias Sr. Alcalde y señores concejales. [...] lo sabremos explicar en la audiencia respectiva (sic)”.⁹

24. El 24 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial negó la acción de protección por no encontrar vulneración a los derechos a participar en asuntos de interés público (artículo 61 número 2 de la CRE), fiscalizar los actos del poder público (artículo 61 número 5 de la CRE), y, a ocupar la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados (artículo 101 de la CRE). La sentencia sostuvo que:

[...] los accionantes han presentado su demanda constitucional ante la falta de notificación por parte del ente accionado para hacer uso de éste (sic) derecho, indicando que esto les

⁸ Correo electrónico remitido por Eduardo Antonio Koppel, secretario del Concejo Cantonal de Cuenca, y notificado a diegofloresleo@hotmail.com. Consta en fojas 107 del proceso de origen.

⁹ Chat de la sesión virtual del Concejo Cantonal de Cuenca de 15 de octubre de 2020 que consta a fojas 106 del expediente de origen.

ofende su derecho constitucional de participación, situación que se ha aclarado en audiencia con la prueba documental presentada por el ente accionado, que a criterio de este Juez, debía ser de respuesta oportuna, encontrando cierta responsabilidad administrativa, por parte del funcionario encargado del cumplimiento de éstas diligencias, pero ésta omisión, no cae en la vulneración de un derecho de rango constitucional.

- 25.** Los accionantes presentaron recurso de apelación. El 26 de enero de 2021, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito, de la Corte Provincial de Justicia de Azuay negó el recurso de apelación, por considerar que no existió vulneración a los derechos constitucionales y ratificó la decisión de primera instancia. La negativa de la acción de protección se fundamentó en que:

[la] alegación del accionante fue atendida para la participación en la silla vacía, aunque no en forma oportuna, pero aquello no significa vulneración de un derecho fundamental. El aceptar mediante acción de protección para que se declare nulo la notificación de la sesión del Concejo Cantonal de Cuenca fijada para jueves 15 de octubre del 2020 a las 15h00, se convertiría en un caos jurídico que sí afectaría a la seguridad jurídica, por más que considere, que pudo haberse incumplido disposiciones legales, referentes al procedimiento para la comparecencia de un ciudadano en la silla vacía.

4. Argumentos aportados en audiencia

- 26.** El 01 de diciembre de 2022, tuvo lugar la audiencia pública ante la Corte Constitucional. En esta audiencia asistió Jorge Ruíz Armijos, procurador síndico del GAD de Zamora. Pese a haber sido debidamente notificados, las partes accionantes, las autoridades judiciales y el GAD de Cuenca no comparecieron a esta audiencia. Los argumentos esgrimidos por las partes en las respectivas audiencias de instancia reproducen los que se vierten en las demandas y que han sido sintetizados en esta sentencia. En vista de que los argumentos ya fueron sintetizados, no se considera necesario reproducirlos nuevamente en esta sección.

4.1. Intervención del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zamora

- 27.** En lo principal, el GAD de Zamora manifestó que con base al segundo inciso del artículo 311 del COOTAD expidió una ordenanza, en la cual el artículo 38 literal e) normaba el uso de la participación de la silla vacía que obligaba al solicitante reunir ciertos requisitos que son trascendentales para organizar la participación de los ciudadanos.
- 28.** El GAD de Zamora indicó que Diómedes Rodas no quiso intervenir en un punto específico como lo determinaba la normativa señalada, al contrario, el accionante

manifestó que quería participar en todos los puntos que iba a tratar el Concejo Municipal. Lo cual violentaría la ordenanza y el derecho a otras personas de participar, por cuanto los temas son de diferente tipo como: asuntos legales, ordenanzas, tributarios, de obras, de orden social y económico. Concluyó señalando, que el GAD de Zamora no ha vulnerado los derechos de participación del accionante permitiéndole participar en el punto que era de su interés.

5. Hechos probados

- 29.** La jurisprudencia de esta Corte, tal como en las sentencias 2951-17-EP/21 y 1095-20-EP/22, en desarrollo de lo establecido en los artículos 86.3 de la Constitución y 16 de la LOGJCC, ha establecido reglas sobre la prueba en procesos de garantías jurisdiccionales. Así, cuando la parte accionada es una entidad pública, la carga probatoria se invierte, por lo que corresponde a estas entidades el demostrar que lo alegado por la parte accionante “no ha sucedido, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”.¹⁰ En tal sentido, las instituciones públicas demandadas están obligadas a proporcionar la información de las que se crean asistidas para desvirtuar las alegaciones vertidas en una demanda de garantías jurisdiccionales y aquella que les sea requerida por las autoridades judiciales.
- 30.** Resulta necesario también mencionar que, para esta Corte, en atención a la naturaleza de los procesos de garantías jurisdiccionales, respecto a la valoración y actuación de las pruebas, estas presentan un carácter de mayor flexibilidad en comparación a otros procesos ordinarios, por lo que se aceptan “categorías e instituciones probatorias más amplias”.¹¹ En esta línea, el estándar de prueba aplicable es el de “mayor probabilidad”, el cual conlleva que “[s]i a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho”.¹²
- 31.** En atención a lo anterior y por la información constante en el expediente constitucional, esta Corte considera como hechos probados los siguientes:
- 32.** En relación a la causa 1633-19-JP, los hechos probados son:

¹⁰ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 90 y sentencia 116-13-SEP-CC, caso 0485-12-EP, 11 de diciembre de 2013, pp. 13 y 14.

¹¹ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 92.

¹² CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 70.3.

32.1. El 16 de mayo de 2019, Diómenes Rodas, mediante escrito de petición dirigido a Víctor Manuel González Salinas alcalde del GAD de Zamora, manifestó su voluntad de ejercer el derecho al uso de la silla vacía en las sesiones del Concejo Municipal de Zamora, en los siguientes términos:

[...] me permito presentar mi petición para solicitarle en forma personal, *hasta que alguna organización social designe un miembro en su representación para la alternabilidad*, se me permita hacer uso de la silla vacía en las sesiones del GAD Municipal de Zamora, en las que participaré y en ellas estaré aportando como ciudadano visionario, proyectos que irán en beneficio social para el desarrollo de nuestra ciudad y cantón. (Énfasis añadido)

32.2. El 22 de mayo de 2019, la Dirección de Procuraduría Síndica del GAD Municipal de Zamora emitió un pronunciamiento en el que se requería al accionante que en virtud del artículo 38 de la Ordenanza que conforma y regula el Funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Zamora¹³ identifique el tema a tratar en el uso de la silla vacía.

32.3. El 14 de junio de 2019, Diómenes Rodas presentó un escrito insistiendo en su solicitud al GAD Municipal de Zamora, en el que afirmó que se limitó su derecho a la participación, no especificó un tema y concluyó afirmando: “[e]n la seguridad de que esta mi petición para ocupar la silla vacía en las sesiones del GAD Municipal de Zamora, será atendida favorablemente en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales vigentes del COOTAD me es grato suscribirme”.¹⁴

32.4. El 3 de julio de 2019, mediante oficio GADMZ-ACZ-2018-2019, el alcalde del GAD de Zamora, con base en el informe GADMZ-PS-190-2019 emitido por la Procuraduría Síndica, negó la solicitud de Diómenes Rodas. El alcalde del cantón Zamora fundamentó su decisión en que no ha sido acreditado para hacer uso de la silla vacía, ya que no cumplió con lo previsto en el artículo 38 de la Ordenanza que dispone que se debe indicar el punto del orden sobre el que se solicita participar.

¹³ El artículo 38 literal a) de la Ordenanza prevé: “La o el interesado podrá presentar una solicitud anticipadamente a la fecha y hora de tratar el punto de orden en el cual manifieste su interés de participar en las deliberaciones sobre un tema específico, dirigido a la primera autoridad del Concejo Municipal”.

¹⁴ Informe GADMZ-PS-190-2019, Zamora, 20 de junio de 2019, consta a fojas 4 del expediente de origen.

33. En relación a la causa 273-21-JP, los hechos probados y que no han sido controvertidos son:

- 33.1.** El 02 de junio de 2020, Giovany Bermeo Vargas morador de la parroquia Yanuncay y el 17 de julio de 2020, Diego Flores, en su calidad de presidente del Barrio Abdón Calderón presentaron respectivamente solicitudes para hacer uso de la silla vacía en la sesión del Concejo Cantonal del GAD Municipal de Cuenca en la que se trate sobre el permiso de uso de suelo solicitado por la fábrica de plásticos Rival.
- 33.2.** El 14 de octubre de 2020, Diego Flores remitió un nuevo requerimiento al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca para hacer uso de la silla vacía en la sesión del Concejo Cantonal de 15 de octubre de 2020 en el punto 3 del orden del día.
- 33.3.** El mismo día, a las 12:34, los accionantes presentaron una acción de protección con medidas cautelares en contra del GAD de Cuenca alegando la falta de respuesta a la solicitud de ocupar la silla vacía y requiriendo la suspensión de la sesión en la que se trataría el punto de su interés.
- 33.4.** A las 17:14 del mismo día el GAD de Cuenca mediante correo electrónico dirigido por Eduardo Antonio Koppel Vintimilla, secretario del Concejo Cantonal, comunicó al correo electrónico de Diego Flores que fue aceptada su participación en la sesión que el Concejo Cantonal de jueves 15 de octubre del 2020 a las 15h00. Diego Flores participaría en el punto 3 del orden del día para utilizar la silla vacía. Para dar cumplimiento a lo expuesto, el GAD de Cuenca hizo conocer del link de acceso a la sesión.
- 33.5.** El 15 de octubre de 2020, a las 07:46, el juez de la Unidad Judicial aceptó la medida cautelar y dispuso suspender el tratamiento del punto de interés del accionante en la sesión del Concejo Cantonal del 15 de octubre de 2020 que se llevaría a cabo a las 15h00.
- 33.6.** El 15 de octubre de 2020, el Concejo Cantonal, en virtud de la medida cautelar emitida por la Unidad Judicial, suspendió el tratamiento del punto 3 del orden del

día de dicha sesión. Diego Flores abandonó la sesión virtual, ya que, no fue tratado el tema de interés.¹⁵

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 34.** La Corte observa que, en los dos casos bajo análisis, se presentaron acciones de protección conjuntamente con medidas cautelares, buscando la tutela de los derechos de participación en asuntos de interés público, que se ejercen a través del mecanismo de la silla vacía.
- 35.** En relación con el caso *1633-19-JP*: El GAD de Zamora negó a Diómenes Rodas la solicitud para hacer uso del derecho a acceder a la silla vacía, por cuanto no habría indicado el punto de interés sobre el que se realizó el requerimiento. En este caso la medida cautelar solicitada en conjunto con la acción de protección tuvo como propósito dejar insubsistente o suspender la norma jurídica general que regula el acceso a la silla vacía y posibilitar su permanencia en este mecanismo de participación indefinidamente, petición que permite configurar el problema jurídico en relación a las características de la medida cautelar conjunta a la acción de protección.
- 36.** En virtud de estos aspectos, para resolver los casos acumulados, se formulan los siguientes problemas jurídicos:
- 36.1.** ¿La petición de dejar insubsistente o suspender la disposición del artículo 38 de la Ordenanza sobre el sistema de participación ciudadana de Zamora, formulada por Diómenes Verlaine Rodas Romero, está acorde con el objeto de las medidas cautelares, contempladas en los artículos 87 de la CRE y 26 y 27 de la LOGJCC?
- 36.2.** ¿El GAD de Zamora vulneró el derecho a la participación de Diómenes Rodas Romero reconocido en los artículos 61.2 y 101 de la Constitución, al negarle el uso de la silla vacía, por cuanto el accionante no determinó el asunto sobre el que buscaba participar y pretendía hacer uso de ese mecanismo de manera permanente?
- 37.** En cuanto al caso *273-21-JP*: El GAD de Cuenca no habría dado respuesta oportuna a la solicitud de Diego Flores y a Giovanni Bermeo Vargas para ejercer el derecho de acceder a la silla vacía, pues aceptó su participación el día previo a la sesión del Concejo Cantonal

¹⁵ Chat de la sesión virtual del Concejo Cantonal de Cuenca de 15 de octubre de 2020 que consta a fojas 106 del expediente de origen.

en la que pretendía participar. En este caso la medida cautelar solicitada en conjunto con la acción de protección tuvo como propósito suspender el tratamiento del punto requerido por el accionante hasta que se resuelva la acción de protección. En virtud de lo antes expuesto esta Corte formula los siguientes problemas jurídicos:

- 37.1.** ¿La solicitud de suspender temporalmente el tratamiento de un punto específico del orden del día de la sesión de 15 de octubre de 2020 del Concejo Cantonal de Cuenca, formulada por Diego Flores León y Giovanni Bermeo Vargas está acorde a la naturaleza de las medidas cautelares de conformidad con los artículos 87 de la CRE y 26 y 27 de la LOGJCC?
- 37.2.** ¿El GAD de Cuenca vulneró el derecho a la participación y el derecho de petición de Diego Flores León y Giovanni Bermeo Vargas al haber respondido a su solicitud para hacer uso de la silla vacía el día anterior a la sesión del Concejo Cantonal en que se trataría el tema de su interés?

7. Resolución de los problemas jurídicos

38. A continuación, la Corte procede a analizar los problemas jurídicos referidos con la finalidad de revisar el fondo de los hechos de los casos seleccionados por la Corte Constitucional y generar precedentes jurisprudenciales. En cada caso se analizará en primer lugar la procedencia de la medida cautelar y posteriormente, el examen de fondo de los hechos y si estos vulneran los derechos de participación alegados.

7.1. Primer problema jurídico: ¿La petición de dejar insubsistente o suspender la disposición del artículo 38 de la Ordenanza sobre el sistema de participación ciudadana de Zamora formulada por Diómenes Verlaine Rodas Romero está acorde con el objeto de las medidas cautelares, contempladas en los artículos 87 de la CRE, 26 y 27 de la LOGJCC?

39. En esta sección, la Corte examinará si la solicitud de medida cautelar formulada por Diómenes Rodas se encuentra acorde con la naturaleza de esta garantía jurisdiccional de conformidad con lo contemplado en la Constitución y la LOGJCC. La Corte sostendrá que el control abstracto de constitucionalidad de un acto normativo no es objeto de la medida cautelar propuesta de manera conjunta con la acción de protección. En el caso concreto, resulta improcedente solicitar, a través de una medida cautelar constitucional presentada en jurisdicción ordinaria, que se suspenda o deje sin efecto, de manera general y abstracta, el artículo 38 de la Ordenanza, así como cualquier otra norma.

40. Así, en el presente caso, el accionante solicitó como medida cautelar lo siguiente:

[...] dejar insubsistente la disposición del Art. 38 literal a) de la Ordenanza que conforma y regula el funcionamiento del sistema de participación ciudadana para la ocupación de la silla vacía en las sesiones (*sic*) del Cabildo zamorano, para que se enmiende de manera inmediata las consecuencias del resultado de no permitir la ocupación de la silla vacía por un ciudadano en las sesiones del Cabildo zamorano (*sic*), la comunicación [...] y se disponga en la primera providencia suspende la disposición del Art. 38 de la referida Ordenanza impugnado, de conformidad a lo que disponen los Art. 424 y 426 de la Constitución de la República del Ecuador.

41. En este sentido, el artículo 87 de la CRE contempla la posibilidad de presentar medidas cautelares autónomas o conjuntas con otra garantía jurisdiccional “con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.” Lo propio contempla el artículo 26 de la LOGJCC y añade en su segundo inciso:

Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad.

42. Esta Corte ha sido enfática en señalar que las juezas y los jueces tienen la obligación de vigilar que las garantías jurisdiccionales cumplan con el propósito de proteger los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.¹⁶ Y también, es obligación de las juezas y jueces cuidar que las garantías jurisdiccionales cumplan el propósito constitucional para el que han sido creadas e impedir su desnaturalización y el abuso del derecho.

43. En ese sentido, esta Corte en la sentencia 118-22-JC/23 analizó los parámetros de procedencia de las medidas cautelares establecidas en la LOGJCC, tanto para aquellas que se solicitan de manera autónoma como conjunta, y precisó la jurisprudencia estableciendo el análisis que deben seguir las y los jueces al momento de resolverlas para evitar su desnaturalización. Es así que a efectos de resolver una medida cautelar las y los jueces deben verificar:

(i) [la] verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris* que, en primer lugar, exige al juez o jueza constitucional constatar que esta se encuentre encaminada a evitar la amenaza

¹⁶ CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 42.

o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos; y, segundo, que la alegación que la fundamenta sea probable o plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia.¹⁷

- 44.** De tal manera que el primer aspecto que debe ser resuelto es si aquello que se solicita es verosímil con fundamento de la apariencia de buen derecho. Este análisis incluye verificar si la pretensión se encuentra acorde al objeto y naturaleza de esta garantía jurisdiccional, pues como ha sostenido esta Corte “debe realizarse en armonía con la naturaleza y objeto de las garantías jurisdiccionales, pues las medidas cautelares deben responder al ámbito de protección de éstas como mecanismos de salvaguarda de derechos, y no frente a pretensiones ajenas a dicho objetivo.”¹⁸
- 45.** Mediante la medida cautelar autónoma o conjunta, en el caso de las garantías jurisdiccionales, no es posible dejar sin efecto o suspender una norma con efectos generales, como es el artículo 38 literal a) de la Ordenanza que conforma y regula el funcionamiento del sistema de participación ciudadana del cantón Zamora. Esta facultad está reservada exclusivamente a la Corte Constitucional, en el marco de la resolución de una acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 número 6 de la LOGJCC.¹⁹
- 46.** De ahí que la pretensión de “dejar insubsistente” el artículo 38 de la Ordenanza que regula la participación ciudadana en el cantón Zamora solicitada por Diómenes Rodas como medida cautelar, contiene un objeto jurídicamente imposible de cumplir de acuerdo a la finalidad de la medida cautelar, pues pretende que el Tribunal que conoció la garantía jurisdiccional asuma competencias que el ordenamiento jurídico no le ha atribuido.
- 47.** Por su parte, el Tribunal que conoció la causa, resolvió negar la medida cautelar en el auto que calificó y admitió la demanda de acción de protección, conforme el artículo 32 de la LOGJCC. En dicho auto, señaló que “no se cumple con los requisitos establecidos en el Art. 27 de la LOGJCC” y, por tanto, no aceptó la medida.
- 48.** De allí que, solicitar mediante una medida cautelar que se inobserve el ordenamiento jurídico, por ejemplo, pedir que se prive de libertad a una persona, o un absurdo como ordenar suspender un fenómeno natural o, como el caso que nos ocupa, como es la suspensión de una norma general es una pretensión que no cumple con la apariencia de

¹⁷ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 36.

¹⁸ *Ibíd.*, párr. 35.

¹⁹ CCE, sentencia 110-14-SEP-CC, dentro del caso 733-11-EP, 23 de julio de 2014, pág. 17.

buen derecho. Al igual que debe ocurrir en casos de desnaturalización como cuando se la activa para proteger derechos en abstracto e impedir que la Asamblea Nacional ejerza la atribución reconocida en la Constitución y en la Ley de revocar un decreto de estado de excepción²⁰ o cuando se activa para suspender los procesos de juicio político conforme al artículo 131 de la CRE,²¹ por ejemplo. En suma, una medida cautelar constitucional bajo las pretensiones descritas, *prima facie*, no cuenta con la apariencia de buen derecho.

- 49.** En ese sentido, esta Corte estima pertinente determinar que en casos en los cuales los accionantes soliciten, como medida cautelar autónoma o conjunta, dejar sin efecto temporal o permanentemente una norma jurídica con carácter general u otros actos propios del control abstracto de constitucionalidad, las y los jueces, tras un análisis detenido y detallado del caso, rechazarán la medida sugerida por el accionante debido a la falta de apariencia de buen derecho.
- 50.** Ahora bien, hay que analizar si los hechos como tal, independientemente de la medida solicitada, gozan de verosimilitud, y pueden ser susceptibles de otra medida cautelar distinta a la suspensión de la norma solicitada por los accionantes. Este criterio implica verificar si “lo descrito en el petitorio de medidas cautelares permite una presunción razonable de que son verdaderos los hechos que configuran la amenaza sobre el derecho”.²²
- 51.** Diómenes Rodas se limita a señalar que el artículo 38 de la Ordenanza “[...] afecta gravemente el derecho constitucional, de no permitir hacer uso de la silla vacía en las sesiones del cabildo zamorano (sic)”. De tal manera que, la sola mención a una norma y la aseveración general de que su vigencia vulnera el derecho a la participación, no configura una descripción con apariencia de buen derecho que deba ser atendido mediante una medida cautelar. Por tanto, no se cumple el criterio de verosimilitud.
- 52.** En consecuencia, toda vez que se ha verificado que no se cumple con el principio de *fumus bonis iuris*, pues la medida cautelar sugerida no se enmarca en el objeto de esta garantía jurisdiccional; y que los hechos descritos no determinan una acción u omisión que amenace o vulnere un derecho, se incumple con el primer requisito correspondiente a la verosimilitud. En consecuencia, esta Corte no considera pertinente proseguir con el análisis de los demás requisitos.

²⁰ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023.

²¹ CCE, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023.

²² CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 41.

- 53.** En virtud de lo expuesto, esta Corte corrobora que la medida cautelar no debió proceder por cuanto, no cumple con la apariencia de buen derecho y debido a la falta de verosimilitud de los hechos concretos conforme lo exige el artículo 27 de la LOGJCC, tampoco se evidencia la posibilidad de dictar una medida alternativa.
- 54.** Al tratarse de una acción de protección conjunta con medidas cautelares, corresponde ahora realizar el análisis de fondo, a fin de determinar si dicho acto vulneró el derecho a la participación conforme lo alega el accionante.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿El GAD de Zamora vulneró el derecho a la participación de Diómenes Rodas Romero consagrado en los artículos 61.2 y 101 de la Constitución, al negarle el uso de la silla vacía, por cuanto el accionante no determinó el asunto sobre el que buscaba participar y pretendía hacer uso de ese mecanismo de manera permanente?

- 55.** En relación con el problema jurídico planteado, la Corte, examinará si es que de los hechos y actos realizados por el GAD de Zamora se verifica la vulneración del derecho a la participación en el mecanismo de la silla vacía, argumentando que Diómenes Rodas no identificó el asunto sobre el que buscaba participar y pretendía hacer uso de ese mecanismo permanentemente.

- 56.** La solicitud formulada por Diómenes Rodas expresamente señala:

[...] me permito presentar mi petición para solicitarle en forma personal, hasta que alguna organización social designe un miembro en su representación para la alternabilidad, se me permita hacer uso de la silla vacía en las sesiones del GAD Municipal de Zamora en las que participaré y en ellas estaré aportando como ciudadano visionario, proyectos que irán en beneficio social para el desarrollo de nuestra ciudad y cantón.

- 57.** La participación ciudadana es un elemento sustancial en la Constitución, ya que, tiende a fortalecer el carácter democrático del Estado y el ejercicio de gobierno en todos sus niveles. Ha sido consagrada como un derecho constitucional que se fundamenta en el reconocimiento del pueblo “como mandante y primer fiscalizador del poder público”²³ y que se traduce en la participación en la toma de decisiones de los órganos públicos, así como en el control y la fiscalización.

²³ CRE, artículo 204.

58. Es así que, como parte de los derechos de participación, la Constitución reconoce el derecho a “participar en los asuntos de interés público”²⁴ y a “fiscalizar los actos del poder público”.²⁵ Es una garantía que incentiva la transparencia y el diálogo plural, entre los gobiernos locales con las y los ciudadanos que, debido a su cercanía, habilita el conocer los mecanismos con los cuales la administración municipal decide en función de sus competencias y permite la participación considerando que dichas decisiones potencialmente pueden afectar a la población. Completando el reconocimiento de estos derechos, en el artículo 95 de la Constitución establece:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

59. El reconocimiento que ha hecho la Constitución ecuatoriana se encuentra en congruencia con el reconocimiento de este derecho que han incluido instrumentos internacionales de derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce a todas las personas “el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.²⁶ Similar reconocimiento contiene la Convención Americana sobre Derechos Humanos que reconoce el derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.”²⁷ En tanto que en la Constitución ecuatoriana puede ser ejercida respecto de “todos los asuntos de interés público” y además de los mecanismos propios de la democracia representativa y directa que también son reconocidos por los instrumentos internacionales citados, incluye el reconocimiento expreso de formas comunitarias de participación.²⁸

60. Así, sobre el derecho a la participación, esta Corte ha señalado que:

[...] este derecho supone que los ciudadanos puedan participar en la discusión de temas que sean de interés público o de los cuales consideren que afectan su vida diaria. Así, la

²⁴ CRE, artículo 61 número 2.

²⁵ CRE, artículo 61 número 5.

²⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21 numeral 1.

²⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23 numeral 1 letra a.

²⁸ El artículo 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana prevé: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

importancia de este derecho radica en que los individuos puedan participar en el ejercicio y control del poder político, constituyendo una garantía básica del Estado constitucional de derechos y justicia.²⁹

- 61.** La silla vacía es un medio constitucional adecuado para lograr el ejercicio del derecho a la participación y construye una relación entre la democracia directa y la representativa, mediante la habilitación de canales de diálogo que eliminen las barreras entre la administración y el administrado. Este es un mecanismo de participación directa en el ámbito de los gobiernos autónomos descentralizados, en los que se trata asuntos de interés para la comunidad. Por ello, no puede ser restringida por ninguna categoría sospechosa ni denegada de manera infundada. Así, en el artículo 101 de la Constitución, dispone que “[...] las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones”.
- 62.** Ahora bien, es importante indicar que el derecho a la participación no es absoluto, pues al estar estrechamente vinculado al funcionamiento de los órganos estatales, requiere que se cumplan los requisitos determinados en las regulaciones correspondientes para su ejercicio. Las regulaciones que se determinan en las normas legales e infralegales para el ejercicio de este derecho deben hacer posible el ejercicio del derecho a la participación y no deben contemplar barreras irrazonables que impidan su ejercicio. Los derechos de participación, por otra parte, no deben ser manipulados y distorsionados a efectos de obstaculizar el ejercicio de las atribuciones y funciones de los órganos estatales. Por ello, el uso de los mecanismos de participación directa exige también, por parte la ciudadanía, el cumplimiento de los requisitos para asegurar el funcionamiento democrático de dichos mecanismos.
- 63.** Cabe indicar que, dado que la silla vacía es un mecanismo de participación ciudadana que viabiliza el ejercicio de un derecho constitucional, la acción de protección se encuentra habilitada como una garantía jurisdiccional adecuada para impugnar actos en los que se considere que este derecho ha sido vulnerado, debido a la limitación o impedimento irrazonable para su acceso y uso.
- 64.** Siguiendo con este razonamiento se observa que la silla vacía se encuentra regulada a nivel infra constitucional en dos cuerpos legales. Por una parte, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (“**LOPC**”) dispone en el artículo 77:

²⁹ CCE, sentencia 50-17-IN/22, 10 de agosto de 2022, párr. 42,43

De la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados. - Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación. En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados. La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto. En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto. El gobierno autónomo descentralizado mantendrá un registro de las personas que solicitaren hacer uso del derecho a participar en la silla vacía, en cual se clasificará las solicitudes aceptadas y negadas.

65. En tanto que el artículo 311 del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), dispone que:

Silla vacía. - Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. Las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente. El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado.

66. En el ejercicio de este derecho constitucional, guarda especial importancia la relación entre la ciudadanía y las autoridades locales en el ejercicio de sus funciones. Por ello, es necesario que la regulación de su ejercicio guarde correspondencia con el contenido del reconocimiento constitucional, a efectos de no establecer barreras irrazonables a la ciudadanía y tampoco obstaculizar el ejercicio de las atribuciones y facultades de las autoridades públicas.

67. En la causa bajo análisis, Diómenes Rodas, el 16 de mayo de 2019, solicitó hacer uso de la silla vacía en el GAD de Zamora en los siguientes términos: “[...] me permito presentar mi petición para solicitarle en forma personal (...) se me permita (*sic*) hacer uso de la Silla Vacía en las sesiones del GAD Municipal de Zamora, en las que participaré y en ellas estaré aportando como ciudadano visionario, proyectos que irán en beneficio social para el desarrollo de nuestra ciudad y cantón”.

- 68.** Adicionalmente, en la audiencia llevada a cabo por el Tribunal que resolvió la causa en primera instancia, Diómenes Rodas expresó: “[...] como ciudadano aspiro, que después de 11 años de encontrarse en vigencia este mecanismo constitucional de la silla vacía se pueda hacer uso del mismo, pues su intención no es ir hacer oposición sino aportar con ideas y proyectos que vayan en beneficio del desarrollo de la ciudad”.
- 69.** En razón de los recaudos procesales, se observa que Diómenes Rodas no determinó en la sesión el tema de interés sobre el cual buscaba participar. Y, por otra parte, se verifica que Diómenes Rodas incurrió intencionalmente en una omisión, pues pretendía hacer uso del mecanismo de manera permanente. Frente a ello, el GAD de Zamora negó su solicitud, con base en el artículo 101 de la Constitución y 311 del COOTAD y el artículo 38 de la Ordenanza sobre participación ciudadana de Zamora, estableciendo que Diómenes Rodas a pesar de que se le solicitó precisar el tema y la sesión en la que desea participar,³⁰ no lo hizo, por cuanto consideraba que su participación debía ser indefinida.
- 70.** A criterio de este Organismo, la exigencia formulada por el GAD de Zamora está acorde con lo establecido en el artículo 101 de la Constitución, en el cual expresamente se dispone que la participación en la silla vacía procede “[...] en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones”.
- 71.** Además, la pretensión del accionante resulta contradictoria con la naturaleza democrática de este mecanismo de participación directa, pues estaba dirigida a que una sola persona haga uso por tiempo indeterminado de este mecanismo. Esto desvanecería el objetivo de asegurar la representación alternada y plural de la ciudadanía en los espacios de deliberación de los GAD locales en los que se trata múltiples temas que atañen a estos niveles de gobierno.
- 72.** En virtud de lo expuesto, la Corte concluye el GAD de Zamora no vulneró el derecho a la participación de Diómenes Rodas al negar su solicitud para hacer uso indefinido del mecanismo de la silla vacía y exigir que se identifique el tema sobre el cual solicitada participar, por tanto, la acción de protección debe ser rechazada.
- 73.** Cabe indicar que, la decisión adoptada por este Organismo en esta causa bajo revisión coincide con lo resuelto en la primera y segunda instancia del proceso de acción de protección número 19901-2019-00010. Sin embargo, al diferir en el razonamiento

³⁰ Informe jurídico, GADMZ-PS-153-2019 de 22 de mayo de 2019.

fundamento con el que se arriba a dichas decisiones esta sentencia reemplaza a las decisiones judiciales emitidas por los jueces de instancia.

7.3. Tercer problema jurídico: ¿La solicitud de suspender temporalmente el tratamiento de un punto específico del orden del día de la sesión de 15 de octubre de 2020 del Concejo Cantonal de Cuenca, formulada por Diego Flores León y Giovanni Bermeo Vargas está acorde a la naturaleza de las medidas cautelares de conformidad con los artículos 87 de la CRE y 26 y 27 de la LOGJCC?

74. Ahora bien, en la acción de protección 273-21-JP, los accionantes solicitaron como medida cautelar la suspensión del tratamiento del punto del orden del día por el cual había solicitado participar en la silla vacía, considerando que su solicitud hasta ese momento no había sido respondida por el GAD Municipal. En este caso, la Unidad Judicial aceptó la medida cautelar hasta que se resolviera la acción de protección. Corresponde a la Corte Constitucional, en ejercicio de su facultad de revisar sentencias provenientes de garantías jurisdiccionales, examinar si la solicitud de medidas cautelares se encuentra acorde a su objeto y finalidad contemplada en los artículos 87 de la CRE, 26 y 27 de la LOGJCC y si estas debieron ser aceptadas.
75. Siguiendo lo razonado en la sentencia 118-22-JC/23, como se ha indicado en párrafos previos, se debe partir analizado la verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris* que implica constatar que esta se encuentre encaminada a evitar la amenaza o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Y que, en atención a la apariencia de buen derecho, se encuentre en armonía con la naturaleza y objeto de la medida cautelar.
76. La Corte observa que la petición formulada no excede el objeto y finalidad de las medidas cautelares determinadas por el ordenamiento jurídico, pues en este caso lo solicitado no busca la suspensión temporal de una norma jurídica, tampoco contradice normas expresas del ordenamiento jurídico y tampoco que el juez asuma funciones que no le competen.
77. En relación a la verosimilitud de los hechos presentados se exige que del relato presentado a la autoridad judicial se desprenda que son hechos creíbles pues, “al no ser una acción de conocimiento, no se requieren pruebas para demostrar la veracidad de lo descrito al momento de presentar la petición o demanda”³¹ En el caso bajo análisis, los accionantes indican que formularon oportunamente su requerimiento al GAD de Cuenca,

³¹ CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 27.

con la finalidad de hacer uso del mecanismo de la silla vacía y participar en la sesión en donde se discutiría el permiso de construcción de las bodegas de una fábrica de tubos que generaba preocupación al barrio del cual los accionantes son sus representantes.

- 78.** Expusieron que tuvieron conocimiento mediante redes sociales que el punto de interés sería tratado en la sesión del Concejo Cantonal del 15 de octubre de 2020, sin que hasta ese momento se hayan respondido los requerimientos de participar en dichas sesiones. Estos aspectos evidencian un relato verosímil, en el cual, se estaría vulnerando el ejercicio del derecho a la participación ciudadana al impedir el uso de la silla vacía. Este relato gana en credibilidad al haber acompañado copias de la solicitud formulada por Diego Flores al GAD de Cuenca y capturas de imágenes de las redes sociales de la municipalidad en la que se presenta el orden del día de la mencionada sesión del Concejo Cantonal. De esta manera se cumple con la apariencia de buen derecho y verosimilitud al presentar hechos que son verosímiles.
- 79.** En relación a los derechos amenazados o vulnerados, se verifica que el hecho amenaza al derecho a la participación, en la medida que se impediría a Diego Flores, en su calidad de presidente del barrio Abdón Calderón, participar en la sesión del Concejo Cantonal mediante el mecanismo de la silla vacía. Este hecho podría significar la adopción de medidas desde la municipalidad sin que los habitantes tengan conocimiento de los alcances de la decisión, ni la posibilidad de aportar con información a las autoridades locales.
- 80.** El segundo elemento atañe a la gravedad del hecho, lo cual según el artículo 27 de la LOGJCC ocurre cuando el hecho “pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”. Al respecto, la Corte ha definido: “[u]n daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando el daño es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es considerable o difícil de cuantificar. Una violación es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violación.”³²
- 81.** La posibilidad de ocasionar daños irreversibles–, en principio encaja con las medidas cautelares autónomas, al versar sobre una potencial *amenaza* o “posibilidad”. En cambio, las categorías segunda y tercera –intensidad o frecuencia de la violación– se alinean a una medida cautelar conjunta, pues aluden a una vulneración de derechos que ya ha

³² CCE, sentencia 66-15-JP/19, (*Almacenamiento de evidencias incautadas en delitos relacionados con hidrocarburos y sus derivados*), 10 de septiembre de 2019 párr. 29.

ocurrido y que, como resultado, debe ser cesada o interrumpida a través de una medida cautelar de esta naturaleza, sin perjuicio de su reparación en el respectivo proceso de garantías jurisdiccionales, de estimarse procedentes las pretensiones propuestas. Ahora bien, en jurisprudencia previa de este Organismo, también se ha considerado a la posibilidad de ocasionar daños irreversibles como uno de los factores que podrían evidenciar la concurrencia del requisito de gravedad en el marco de una medida cautelar conjunta, toda vez que la vulneración de derechos ya consumada podría causar daños de imposible reparación.³³

- 82.** En el caso en revisión, se observa que, por una parte, a pesar de haber solicitado oportunamente al GAD de Cuenca, los accionantes no accederían al mecanismo de la silla vacía para participar sobre el tema de su interés “como representante del barrio” y sin haber recibido una respuesta a su solicitud.
- 83.** Por otra parte, el tema de la sesión en la que buscaban participar los accionantes trataba específicamente de “la implantación de áreas de bodegaje de gran volumen a cielo abierto de productos elaborados que no impliquen alto riesgo en el sector SP-03 del área urbana de la Parroquia Ricaurte”. Al obstaculizar la participación se adoptan decisiones sobre este tema sin contar con el criterio de los habitantes de barrios aledaños y con la información que puedan aportar a las autoridades locales. Por tanto, se verifica que el hecho reviste de gravedad en la medida que existe el riesgo de que los accionantes, en su calidad de representantes de los barrios afectados por esta medida, no participen en la toma de la decisión pese a haber formulado el requerimiento oportunamente.
- 84.** El tercer elemento refiere a la inminencia de los hechos expuestos, es decir: que exista una proximidad temporal que el hecho o en el caso de medidas cautelares solicitadas conjuntamente con una acción de conocimiento, puede ser que el hecho esté ocurriendo y la medida cautelar solicitada tenga como finalidad suspenderlo.
- 85.** En el caso en revisión, el accionante indica que desde el 17 de julio de 2020 solicitó participar en la sesión del Concejo Cantonal en la cual se trataría el tema de su interés, sin embargo, “no habría obtenido respuesta por parte del GAD de Cuenca”. Además, la sesión se llevaría a cabo el 15 de octubre de 2020. La medida cautelar fue solicitada el día anterior a dicha sesión, pues el accionante habría conocido de este hecho a través de redes sociales, razón por la cual decidió presentar la garantía jurisdiccional. En efecto, se constata que en este caso existió proximidad temporal del hecho.

³³ CCE, sentencia 118-22-JC/23, párr. 33.

86. En suma, se verifica que la solicitud de medida cautelar, en el caso concreto, se encontraba acorde al objeto de esta garantía jurisdiccional y adicionalmente cumplió con los elementos previstos en el artículo 27 de la LOGJCC para su procedencia.

87. Esta Corte estima pertinente observar que el juez de la Unidad Judicial Penal de Cuenca no formuló como tal el análisis de cada uno de los elementos del artículo 27 de la LOGJCC, sin perjuicio de lo cual aceptó la medida cautelar para prevenir el daño. Esto atiende a la naturaleza preventiva de esta garantía jurisdiccional, pues no se pronunció sobre la vulneración de derechos y respetó la naturaleza temporal de la medida cautelar al determinar la suspensión hasta la resolución de la acción de protección.

7.4. Cuarto problema jurídico: ¿El GAD de Cuenca vulneró el derecho a la participación y el derecho de petición de Diego Flores León y Giovanni Bermeo Vargas al haber respondido a su solicitud para hacer uso de la silla vacía el día anterior a la sesión del Concejo Cantonal en que se trataría el tema de su interés?

88. Con base en el contenido del derecho a la participación y la normativa que regula el mecanismo de silla vacía analizado en el problema jurídico anterior, la Corte examinará en este caso si el GAD de Cuenca vulneró el derecho a la participación y el derecho de petición de Diego Flores y Giovanni Bermeo Vargas, al haber respondido el día previo al que se realizaría la sesión del Concejo Cantonal.

89. Según lo contemplado en el artículo 101 de la Constitución, el propósito de la participación de la ciudadanía a través del mecanismo de la silla vacía es participar en el debate y en la toma de decisiones de los gobiernos autónomos descentralizados. De tal manera, que el ejercicio del derecho a la participación ciudadana a través de la silla vacía no puede ser asumida como accesorio, sino que es sustancial en la toma de decisiones de los gobiernos locales. Por tanto, a efectos de asegurar que la participación a través de este mecanismo constituya un aporte significativo a la deliberación, uno de los aspectos a ser observado, es el otorgamiento de un tiempo prudente para la adecuada preparación de la o el ciudadano.

90. En consecuencia, el artículo 77 del COOTAD, al disponer que “[l]a convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación”, permite que la ciudadanía pueda identificar el tema de interés, solicitar oportunamente la participación y prepararse para ello. Esto es sustancial, pues a diferencia de las autoridades que por sus funciones deben

participar en estos espacios de deliberación, las y los representantes ciudadanos no se encuentran bajo las mismas condiciones. De ahí que, además de establecer plazos adecuados, debe brindarse a la ciudadanía que solicita hacer uso de la silla vacía, la información clara y documentación necesaria para tratar el tema de interés de manera oportuna, así también respecto del procedimiento para la deliberación.

- 91.** En el caso bajo análisis, se verifica que, el 02 de junio de 2020, Giovanni Bermeo Vargas y el 17 de julio de 2020, Diego Flores solicitaron al GAD de Cuenca participar en el uso de la silla vacía, en la sesión del Concejo Ampliado que se trate el tema de la autorización a fábrica de tubos Rival. Luego de conocer en redes sociales que el tema de interés se trataría el 15 octubre de ese año, el día anterior, Diego Flores solicitó nuevamente hacer uso de la silla en el punto 3 de orden de día. Al no obtener respuesta, el mismo día a las 12:34, presentaron la acción de protección conjuntamente con medida cautelar, la cual, como se observó previamente fue aceptada. Horas después de presentada la acción, mediante correo electrónico enviado por el secretario del Concejo Cantonal a las 17:14, comunicó al correo electrónico de Diego Flores que ha sido aceptada su participación en la sesión que el Concejo Cantonal que se llevaría a cabo al día siguiente. El 15 de octubre de 2020, a las 7:46 de la mañana, la Unidad Judicial aceptó la medida cautelar. Diego Flores ingresó a la reunión del Concejo Cantonal y a las 15:30 se retiró de la sesión, al no tratar el punto de interés, por cuanto estaba suspendido por la medida cautelar.
- 92.** De lo expuesto, se desprende que existieron falencias en el procesamiento de las solicitudes de Diego Flores León y Giovanni Bermeo Vargas por parte del GAD de Cuenca. Diego Flores solicitó hacer uso del mecanismo de la silla vacía, a través del primer oficio enviado con más de dos meses previos a la realización de la sesión en la que se trataría el tema de interés, sin embargo, el oficio no fue respondido. Es así que, al enterarse por redes sociales que se habría contemplado en el orden del día de la sesión del 15 de octubre de 2023, Diego Flores realiza una nueva solicitud, la cual, es respondida con posterioridad a que el ciudadano recurre a la presentación de una acción de protección con medida cautelar, un día antes de que se lleve a cabo la mencionada sesión.
- 93.** Lo expuesto configura una forma de obstrucción por parte del GAD de Cuenca en el acceso al mecanismo de la silla vacía, lo cual vulneró el derecho a la participación de Diego Flores y Giovanni Bermeo Vargas.
- 94.** Esta Corte no puede dejar de observar que existe una estrecha interrelación entre el derecho a la participación ciudadana y el derecho de petición que es evidente a partir de los hechos de este caso. El artículo 66.23 de la Constitución reconoce “[e]l derecho a

dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas”.

- 95.** A efectos de acceder al mecanismo de silla vacía, la persona interesada debe formular su solicitud ante el gobierno municipal y este debe responderle de manera oportuna y motivadamente. El derecho de petición viabiliza la participación ciudadana y permite a los gobiernos autónomos descentralizados conocer el interés de la ciudadanía de participar y canalizarlo a través de los procedimientos establecidos para el efecto.
- 96.** En el caso bajo análisis, se evidencia que no fueron atendidas las peticiones de Diego Flores León y Giovanni Bermeo Vargas para participar en la reunión del Concejo Cantonal de Cuenta por medio del mecanismo de la silla vacía. Después, se atendieron sus solicitudes, pero se les otorgó un tiempo reducido para participar en el tema de su interés.
- 97.** En esta causa, se verifica que, junto con el derecho de participación, se vulneró también el derecho de petición. Consecuentemente, esta Corte acepta la acción de protección.
- 98.** Cabe anotar que, en la sentencia bajo revisión, este Organismo observa que el Tribunal confirmó “[...] que aquella alegación del accionante fue atendida para la participación en la silla vacía, aunque no en forma oportuna, pero aquello no significa vulneración de un derecho fundamental”. El razonamiento formulado por el Tribunal y la conclusión a la que arribó dejan por fuera la relevancia de este mecanismo de participación como medio para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Por tanto, esta sentencia de revisión debe entenderse que reemplaza a las decisiones judiciales emitidas por los jueces de instancia dentro de la causa número 01283-2020-23556.

8. Conclusiones

- 99.** A continuación, la Corte estima pertinente sintetizar las conclusiones a las que ha arribado el razonamiento en esta sentencia:
- 99.1.** La silla vacía, al ser un mecanismo que hace posible el ejercicio del derecho a la participación contemplado en la Constitución, puede ser tutelado a través de la acción de protección y/o medidas cautelares, cuando ante las peticiones ciudadanas, los GAD municipales establezcan limitaciones o negativas arbitrarias que vulneren el derecho a acceder a este mecanismo.

- 99.2.** Los GAD deben dar respuesta oportuna a las solicitudes de las personas que requieran ejercer el derecho de participación a través del mecanismo de la silla vacía, permitiendo un tiempo razonable para la preparación de la ciudadanía en el tema de interés.
- 99.3.** Los GAD en la regulación normativa que deben realizar sobre el acceso y ejercicio del derecho a la participación mediante la silla vacía, deben evitar establecer barreras que impidan su ejercicio, obstaculizando que la ciudadanía se pronuncie e incida en las decisiones sobre los temas de su interés y promoviendo la alternabilidad la representación diversa de la ciudadanía.
- 99.4.** Las medidas cautelares que son solicitadas con un objeto de imposible cumplimiento, como la suspensión de una norma jurídica o actos que puedan ser objeto del control abstracto de constitucionalidad no configuran como peticiones con apariencia de buen derecho y, tras un análisis detenido y detallado del caso, deben ser rechazadas.

9. Reparación

100. Si bien el artículo 86 numeral 3 de la Constitución y el artículo 18 de la LOGJCC establece que, frente a toda violación de derechos constitucionales, declarada por un juez o jueza, procede la reparación integral material e inmaterial. En los casos bajo análisis, a pesar de que esta Corte realizó las gestiones necesarias para contactar a los accionantes de estas causas, no fue posible contar con su opinión y criterio. No obstante, en virtud de lo analizado en esta sentencia se ordenan las siguientes medidas de reparación:

- 100.1.** Dejar sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia que resolvieron las acciones de protección 19901-2019-00010 y 01283-2020-23556 y emitir esta sentencia en su reemplazo.
- 100.2.** Al haberse resuelto el fondo de los hechos, este Organismo estima que no es necesario pronunciarse sobre las solicitudes de medidas cautelares más allá de lo expresado en el razonamiento de esta decisión.
- 100.3.** Como medida de satisfacción por la vulneración del derecho a la participación de Diego Flores León, Giovanni Bermeo Vargas y de los moradores del barrio Abdón Calderón, en la que incurrió el GAD de Cuenca, se ordena a la entidad accionada que emita disculpas públicas, con el siguiente texto:

Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador, establecida en la sentencia 1633-19-JP/24 y acumulado, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la ciudad de Cuenca reconoce la vulneración al derecho a la participación ciudadana de Diego Flores, Giovanni Bermeo Vargas y de los moradores del barrio Abdón Calderón, debido a los obstáculos en el acceso al mecanismo de silla vacía. Por lo tanto, ofrece sus disculpas públicas y reafirma su compromiso de respetar la Constitución de la República del Ecuador y particularmente garantizar y promover los derechos de participación como elemento sustancial de la toma de decisiones en la ciudad de Cuenca.

100.4. Las disculpas públicas constarán en un oficio suscrito por el alcalde de la ciudad de Cuenca y entregado en el domicilio de los accionantes. Así también, las disculpas públicas serán difundidas en la página web del GAD de Cuenca por un mes.

100.5. Como medida de no repetición se dispone que el Consejo de Participación Ciudadana difunda esta sentencia a los gobiernos autónomos descentralizados del país, con el objetivo de que sea considerado su contenido en el ejercicio del derecho a la participación a través de la silla vacía.

10. Decisión

La Corte Constitucional administrando justicia constitucional conforme lo dispuesto en el artículo 436 número 6 de la CRE y el artículo 25 de la LOGJCC, resuelve:

- 1.** Dejar sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia que resolvieron las acciones de protección 19901-2019-00010 y 01283-2020-23556 y emitir esta sentencia en su reemplazo.
- 2.** Negar la acción de protección presentada por Diómenes Verlaine Rodas Romero en contra del GAD de Zamora, correspondiente a la causa de revisión 1633-19-JP.
- 3.** Aceptar la acción de protección correspondiente a la causa de revisión 273-21-JP y declarar la violación del derecho a la participación y al derecho de petición de Diego Flores León, Giovanni Bermeo Vargas y de los moradores del barrio Abdón Calderón.

4. Ordenar que el GAD municipal de Cuenca pida disculpas públicas en el plazo máximo de un mes desde la notificación de la presente sentencia a Diego Pavel Flores León, Giovanni Bermeo Vargas y a los moradores del barrio Abdón Calderón a través del oficio suscrito por el alcalde de la ciudad de Cuenca conforme lo dispuesto en la sección de reparaciones. Las disculpas públicas también deberán ser difundidas a través de la página web del GAD de Cuenca por el periodo de un mes desde la notificación de esta sentencia. Cumplido el plazo informará a esta Corte dentro de los 15 días siguientes.
5. Disponer que el GAD municipal de Cuenca adecue su normativa y demás regulaciones para garantizar el acceso y ejercicio del derecho a la participación a través de la silla vacía, con base en los criterios expuestos en esta sentencia.
6. Disponer al Consejo de Participación Ciudadana que difunda entre los gobiernos autónomos descentralizados del país esta sentencia, a fin de que su contenido sea considerado en el respeto y garantía del ejercicio del derecho a la participación a través de la silla vacía.

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 17 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1633-19-JP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El 17 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 1633-19-JP/24. A pesar de estar de acuerdo con la decisión que se adoptó en esta causa, formulo el presente voto concurrente porque discrepo con el análisis que se efectuó sobre dos asuntos: (i) la justificación que da el fallo para que la sentencia tenga efectos respecto a los procesos revisados, (ii) porque la sentencia impone la obligación de los jueces constitucionales de analizar un caso incluso cuando la pretensión es improcedente.

1. Sobre la justificación que da el fallo para que la sentencia tenga efectos respecto a los procesos revisados

2. El examen que se realizó sobre este punto estableció lo siguiente:

9. La presente sentencia de revisión analizará el fondo de los procesos de origen, con el objetivo de desarrollar el contenido de los derechos alegados como vulnerados en la acción de protección conjunta con medida cautelar; así como para reparar posibles daños que no habrían sido reparados o confirmar las decisiones revisadas, una vez realizado el examen respectivo.

3. Considero que la justificación es insuficiente, pues se resuelve reabrir una causa únicamente con fundamento en la necesidad de “desarrollar los derechos alegados”. Sin embargo, que la sentencia de revisión tenga efectos para los procesos revisados, exige, por lo menos, una carga argumentativa suficiente, ya que hacerlo significa controvertir el carácter de la cosa juzgada y reabrir causas que cuentan con sentencias ejecutoriadas y que ya fueron ejecutadas. De hecho, en otros casos de revisión que se aprobaron recientemente se desarrollaron derechos y lineamientos en materia de garantías, pero se optó por no analizar el fondo del caso; a saber, el caso 1256-18-JP/23,¹ 118-22-JC/23,² y 122-22-JC/23.³
4. De la misma forma, el solo argumento de examinar el fondo de la causa para reparar “posibles daños que no habrían sido reparados o confirmar las decisiones revisadas”

¹ CCE, sentencia 1256-18-JP/23, 20 de diciembre de 2023.

² CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023.

³ CCE, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023.

tampoco resulta suficiente, pues aquello implicaría que todas las causas de revisión deben ser reabiertas para reparar o confirmar los fallos. En consecuencia, el razonamiento de la sentencia no logra justificar por qué se inobserva la regla general en revisión.

2. Sobre la obligación que impone la sentencia a los jueces constitucionales, a pesar de que la pretensión es improcedente

5. En el primer caso de revisión, 1633-19-JP, la Corte evidenció que el accionante solicitó como pretensión que se deje sin efecto una norma del ordenamiento jurídico mediante una medida cautelar. Esta cuestión, a todas luces, resulta improcedente por el objeto de la garantía. En ese sentido, de manera acertada, el fallo concluyó que “una medida cautelar constitucional bajo las pretensiones descritas, *prima facie* no cuenta con la apariencia de buen derecho”, por lo que, los jueces constitucionales deben rechazar la medida.⁴

6. Sin embargo, pese a que existe una pretensión que no constituye buen derecho y que desnaturaliza la medida cautelar, la sentencia impone a los jueces la carga de:

[...] analizar si los hechos como tal, independientemente de la medida solicitada gozan de verosimilitud, y en consecuencia pueden ser susceptibles de otra medida cautelar distinta a la suspensión de la norma solicitada por los accionantes. Este criterio implica verificar si “lo descrito en el petitorio de medidas cautelares permite una presunción razonable de que son verdaderos los hechos que configuran la amenaza sobre el derecho.”⁵

7. Disiento de que los jueces tengan esta obligación por tres razones fundamentales. En primer lugar, si los accionantes acuden al sistema de administración de justicia con pretensiones que pretenden trastocar el ordenamiento, entonces, estas deben ser rechazadas desde un primer momento. Esto no compromete sus derechos en caso de que se encuentren en una situación de vulneración porque tienen la posibilidad de proponer otra demanda que sí cumpla con los lineamientos legales.

8. En segundo lugar, se compromete la administración de justicia, pues incluso cuando los accionantes acuden con causas que desnaturalizan las acciones constitucionales -medidas cautelares- **se les impone a los jueces la obligación de subsanar el error en la pretensión de los accionantes.** Aquello no tiene asidero jurídico alguno, pues **los operadores judiciales únicamente podrían suplir los errores en derecho, pero no la aspiración o los objetivos de las partes procesales,** pues aquello compromete los

⁴ Párr. 48 de la sentencia.

⁵ Párr. 50 de la sentencia.

derechos de la contraparte, desconoce el principio dispositivo y, en suma, convierte a los jueces en parte de la defensa de la parte accionante, pues son los encargados de suplir los errores en los que incurrieron sus abogados.

9. Por último, considero que estas apreciaciones desconocen la línea que ha mantenido la Corte, compromete la celeridad en la resolución de las causas y no considera la necesidad de aliviar la carga de los operadores de justicia. En fallos recientes, este Organismo determinó que cuando la pretensión de los accionantes desnaturaliza las medidas cautelares simplemente se debe rechazar la garantía, por ejemplo, en el caso 1256-18-JP/23⁶ que trató de medidas cautelares autónomas en procesos de enjuiciamiento político del artículo 131 de la Constitución y, por otro lado, el caso 118-22-JC/23⁷ que se pronunció sobre la desnaturalización e improcedencia manifiesta de las medidas cautelares constitucionales autónomas para impedir que la Asamblea Nacional ejerza la atribución constitucional y legal de revocar un decreto de estado de excepción.
10. En los mentados fallos la Corte aclaró que si la pretensión desnaturaliza la garantía solo se debe rechazar la acción, ya sea por impedir un juicio político a la luz del artículo 131 de la Constitución o desconocer las facultades de la Asamblea para dejar sin efecto un estado de excepción se debe rechazar la acción. No obstante, en la sentencia 1633-19-JP/24 se constata que también hay desnaturalización de las medidas cautelares y, pese a ello, se obliga a que los jueces continúen el análisis de los hechos y cambien la pretensión de ser necesario. Aquello es contrario a la línea que ha mantenido esta Corte y tampoco alivia la carga procesal de los jueces frente a demandas que desconocen el objeto de la acción.
11. Con fundamento en lo anterior, a pesar de estar de acuerdo con el decisorio de la sentencia 1633-19-JP/24, discrepo en lo desarrollado *supra*, por lo que, formulo el presente voto concurrente.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁶ CCE, sentencia 1256-18-JP/23, 20 de diciembre de 2023.

⁷ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1633-19-JP, fue presentado en Secretaría General el 31 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 14:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL