Quito, D.M., 24 de enero del 2024

CASO 3137-19-EP

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

SENTENCIA 3137-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay que expidió la sentencia de 23 de octubre de 2019, al no constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque la Sala analizó y se pronunció sobre los derechos alegados como vulnerados, por lo que se encuentra suficientemente motivada.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de julio de 2019, Verónica Aguirre Orellana, coordinadora general defensorial zonal 6 de la Defensoría del Pueblo, en representación de Paola Elizabeth Flores Jaramillo y Adriana Marisol Peñaloza Baculima, presentó una acción de protección en contra de los miembros y el procurador del Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca ("**Concejo**"), porque en la elección realizada el 17 de mayo de 2019 no se habrían respetado los criterios de equidad y paridad de género para ocupar la vicealcaldía.[1]

2. El 2 de agosto de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca ("**Unidad Judicial**") aceptó la acción de protección,[2] como medidas de reparación dejó sin efecto la elección para ocupar la vicealcaldía y dispuso al Concejo que realice la elección de acuerdo con el principio de paridad entre

[1] Acción de Protección 01204-2019-04170. La actora manifestó que las concejalas Paola Elizabeth Flores Jaramillo y Adriana Marisol Peñaloza Baculima fueron mocionadas para ocupar la vicealcadía de Cuenca, sin embargo, no alcanzaron los votos necesarios y, en sesión de 17 de mayo de 2019, el Concejo eligió para desempeñar este cargo a José Pablo Burbano Serrano, siendo ya el alcalde un hombre, Pedro Renán Palacios Ullauri. Alegó que esta elección habría vulnerado el derecho de la igualdad material en correlación con derecho de participación y ocupación de la función pública de las concejalas.
[2] La Unidad Judicial declaró la vulneración del derecho a la igualdad material en correlación con el derecho de participación y ocupación de la función pública aplicando criterios de paridad en la elección de la vicealcaldía de Cuenca.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

hombres y mujeres. El procurador y concejales del Concejo[3] interpusieron recursos de aclaración sobre la medida de reparación.

3. El 27 de agosto de 2019, la Unidad Judicial negó los recursos de aclaración. Los concejales José Pablo Burbano Serrano, Diego Xavier Morales Jadán y Fabián Alberto Ledesma Ayora interpusieron recurso de apelación.

4. El 23 de octubre de 2019, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ("**Sala**"), con voto de mayoría, aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia recurrida y rechazó la acción de protección por improcedente.

5. El 21 de noviembre de 2019, Fátima Gutiérrez Mejía, autorizada por la coordinadora general defensorial zonal 6 de la Defensoría del Pueblo y en representación de Paola Flores Jaramillo y Adriana Marisol Peñaloza Baculima ("**accionantes**"), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 23 de octubre de 2019.

6. El 7 de febrero de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional[4] admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó a la Sala presentar su informe de descargo.

7. El 10 de marzo de 2020, la Sala presentó su informe.

8. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 27 de abril de 2023.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución ("**CRE**") y el artículo 191 numeral 2 letra d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

[3] Los concejales José Pablo Burbano Serrano, Omar Antonio Álvarez Cisneros, Siego Xavier Morales Jadán, Fabián Alberto Ledesma Ayora y Andrés Francisco Ugalde Vásquez.
[4] Sala de Admisión conformada por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y los entonces jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes y Agustín Grijalva Jiménez.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. Las accionantes alegan la vulneración de los derechos a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE) y al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.l CRE).

11. Para sustentar las pretensiones en contra de la sentencia de la Sala, las accionantes expresan los siguientes cargos:

11.1. Sobre el derecho a la **tutela judicial efectiva**, señalan que la Sala vulneró este derecho, porque confundió la acción de protección y basó su argumentación en el artículo 317 del COOTAD para negarla, sin atender a las alegadas vulneraciones de los derechos a la "igualdad material en correlación con derecho de participación y ocupación de la función pública aplicando criterios de equidad y paridad de género". Añaden que, en la sentencia, la Sala se enfocó únicamente en los argumentos de la entidad demandada e inobservó el precedente 001-16-PJO-CC al evitar hacer un análisis motivado de la real existencia de la vulneración a los derechos alegados, por lo que:

> Los jueces jamás realizan un análisis, ni una argumentación motivada, respecto de si -los actos cometidos por los miembros del consejo cantonal al realizar una elección sin razonar sobre la garantía de la paridad de género- vulnera el derecho aludido. […] Sino que simplemente dicen, como la Corte no ha desarrollado ni ha interpretado el "[…] principio de igualdad en la elección de Vicealcalde, la no discriminación en la elección […]", estos jueces únicamente aplicadores del derecho no nos podemos pronunciar por qué podríamos con nuestro pronunciamiento, declarar derechos. [5]

11.2. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación**, alegan que en la sentencia la Sala redujo su demanda a un análisis de normativa infraconstitucional para negar la acción, cuando "la pretensión de la acción de protección jamás ha sido que un juez constitucional analice la legalidad de la elección". Además que, la Sala transcribió disposiciones normativas y llegó a conclusiones "sin que de por medio existan mínimos razonamientos", al abordar la vulneración de derechos alegados.[6]

12. Finalmente, las accionantes solicitan que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, que se deje sin efecto la sentencia impugnada, que se dispongan las

[5] Causa 01204-2019-04170, Sala, cuerpo I, fojas 110 a 113.
[6] Expediente físico causa No. 01204-2019-04170, Sala, cuerpo I, fojas 113 a 118.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

medidas de reparación material e inmaterial que correspondan, y que el Consejo de la Judicatura inicie las acciones administrativas contra los jueces de la Sala.

3.2. De la autoridad judicial accionada

13. La Sala, en su informe, respondió que la sentencia se encuentra debidamente motivada, porque "se han enunciado las normas y principios jurídicos en que se funda y se ha explicado en debida forma la pertinencia de su aplicación a los hechos fácticos". Además, que el cargo de la falta de motivación no tenía sustento porque el hecho en discusión se trataba de aplicación de normas infraconstitucionales que estaban vigentes.[7]

4. Planteamiento de problemas jurídicos

14. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.[8] Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.[9]

15. En relación con los cargos de los párrafos 11.1 y 11.2 *supra*, se evidencia que los argumentos de las accionantes se centran en que la Sala no habría realizado un análisis suficiente sobre la vulneración de los derechos alegados en la demanda, y solo habría centrado su decisión respecto al análisis de normas infraconstitucionales. En consecuencia, esta Corte constata que los cargos se refieren a una posible insuficiencia motivacional de la decisión judicial impugnada respecto al análisis de la vulneración de derechos alegados, por lo que, se abordará el cargo únicamente a través del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada porque habría motivado insuficientemente su decisión respecto al análisis sobre la vulneración de los derechos alegados en la acción de protección?**

5. Resolución del problema jurídico

[7] Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, informe de descargo, 10 de marzo de 2020.
[8] CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 12.
[9] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

5.1. ¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada porque habría motivado insuficientemente su decisión respecto al análisis sobre la vulneración de los derechos alegados en la acción de protección?

16. La Constitución, en el artículo 76, numeral 7 literal l, establece que las resoluciones que adoptan los poderes públicos deben estar motivadas y que "[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho […]".

17. La Corte Constitucional ha establecido que el estándar de suficiencia en materia de garantías jurisdiccionales es reforzada,[10] por lo que al fundamentar sus decisiones, los jueces tienen las siguientes obligaciones: (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, (iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos,[11] y en caso de no encontrar vulneraciones, le corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.[12]

18. Las accionantes alega que la Sala vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto no habría realizado un análisis suficiente sobre la vulneración de los derechos alegados en la acción de protección. En este sentido, le corresponde a la Corte analizar si la decisión impugnada cumplió con el parámetro mínimo (iii), para considerarse suficientemente motivada.

19. En primer lugar, la Corte observa que las accionantes alegaron en su acción de protección la vulneración del derecho a desempeñar funciones públicas en un sistema de selección que garantice la participación con criterios de equidad y paridad de género (art. 61 CRE), la obligación de adoptar medidas de acción afirmativa de paridad entre mujeres y hombres (art. 65 CRE) y el derecho a la igualdad material (arts. 11.2 y 66.4 CRE) de las concejalas.[13]

20. Ahora bien, sobre la obligación **(iii)** de *realizar un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración a los derechos*, se observa que la Sala, en su acápite segundo, identificó que las accionantes solicitaron que se declare la vulneración "del derecho a

[10] CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, p. 24, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 103.1
[11] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 93, 103.1 y 103.2; sentencia 932-18-EP/23, párr. 36
[12] CCE, sentencia 1285-13-EP/19, párr. 28, sentencia 1178-19-JP/21, párr. 43-48 y sentencia 832-18-EP/23, párr. 18.
[13] Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca, acción de protección de 18 de julio de 2019, caso 01204-2019-04170, fojas 132 a 142.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

la igualdad material en correlación con el derecho de participación y ocupación de la función pública aplicando criterios de equidad y paridad de género". Además, se anota que la Sala identificó que el hecho vulnerador de derechos aludidos sería la falta de aplicación del criterio de equidad y paridad de género y medidas de acción afirmativa en la elección para la vicealcaldía del cantón Cuenca.[14]

21. A continuación, se verifica que la Sala hizo mención a los fundamentos del recurso de apelación presentado por los concejales, y se refirió que se ha puesto en discusión la falta de aplicación del artículo 317 del COOTAD[15] por parte de la Unidad Judicial al declarar la vulneración de derechos. Ante ello, la Sala subrayó que "no está en discusión la constitucionalidad del Art. 317 del COOTAD, tanto más que de la norma se establece que su propósito es viabilizar el cumplimiento de normas constitucionales como los Arts. 11 y 65 y 66 numeral 4 (sic)".[16]

22. Después, se observa que la Sala determinó que el problema jurídico a resolver es si en la elección para la vicealcaldía se produjo una violación al principio de igualdad al elegir un hombre y no una mujer entre las dos concejalas de un total de 15 concejales. En este contexto, la Sala señaló que le corresponde observar los artículos 11.2, 66 y 82 de la Constitución y el artículo 317 del COOTAD.[17] En primer lugar, luego de hacer referencia a disposiciones del COOTAD y a un pronunciamiento sobre paridad de género emitido por la PGE, señaló que, en el plano de la legalidad, no advierte en la elección un quebrantamiento al ordenamiento jurídico vigente "sabiendo que las normas son infraconstitucionales".[18]

23. En segundo lugar, la Sala cuestionó si se produjo una violación constitucional en la elección y razonó que conforme el artículo 429 de la Constitución, es esta Corte el máximo órgano de interpretación constitucional y que no existe un pronunciamiento de este Organismo sobre la igualdad y la aplicación de paridad en la elección entre hombres y mujeres. En este contexto, citó los artículos 427 de la Constitución y 3 de la LOGJCC respecto a que las normas constitucionales se interpretarán en su tenor literal.

---

[14] Corte Provincial de Justicia del Azuay, Sala de lo Civil y Mercantil, sentencia de 23 de octubre de 2019, caso 01204-2019-04170, fojas 75 y 75 vuelta.
[15] Artículo reformado por el literal f del artículo 167 de la Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Registro Oficial, Suplemento No. 134 de 3 de febrero de 2020.
[16] *Ibid*., fojas 78 vuelta y 79.
[17] El derogado artículo 317 del COOTAD establecía: "Sesión inaugural.- […] Los consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres en donde fuere posible; […]".
[18] *Ibid*., fojas 82 y 82 vuelta.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

24. Bajo este razonamiento, se observa que la Sala citó el contenido de los artículos 11.2, 66.4 y 65 de la Constitución y 317 del COOTAD y aludió a su "literalidad" para plantearse que, las dos concejalas sí participaron en la elección de la vicealcaldía, fueron mocionadas, pero obtuvieron solo cuatro votos cada una; por lo que, no se configuraba una vulneración a sus derechos constitucionales. Así, la Sala se cuestionó y expresó:

> [¿] Al elegir Vicealcalde el Concejo Municipal de Cuenca violenta el derecho a la participación?, la respuesta es categórica, no, por cuanto las dos señoras concejales mujeres participaron como candidatas en ejercicio legítimo del derecho constitucional de elegir y ser elegidas, obteniendo una votación de cuatro votos cada una; violenta el derecho la igualdad material y no discriminación, no, porque de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres en donde fuera posible, porque no existe norma imperativa en la Constitución, por el contrario el Art. 65 dice: Que El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, el término promover, no es equivalente a ordenar, mandar o prohibir.[19]

25. De lo expuesto, la Corte verifica que la Sala realizó un análisis para verificar la vulneración o no de los derechos de participación, igualdad y el principio de paridad entre mujeres y hombres. Se constata que apoyó su razonamiento en los hechos de la causa y la normativa invocada para concluir que las accionantes sí participaron en las elecciones para la vicealcaldía por lo que no se configuraba una vulneración de los citados derechos. Por tanto, la Sala cumplió con la obligación (iii).

26. De esta manera, la Corte constata que la Sala realizó un análisis suficiente para motivar las razones para llegar a su decisión. En consecuencia, la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de las accionantes.

27. Finalmente, este Organismo estima oportuno recordar que la garantía constitucional de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.[20] Por lo que, no se debe confundir el deber de los jueces de motivar correctamente sus resoluciones con esta garantía en función de la cual, los jueces, tienen que justificar suficientemente sus decisiones. De tal manera, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorreción de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones,[21] sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho a la defensa.

---

[19] *Ibid*., fojas 83 vuelta y 84.
[20] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.
[21] Véase al respecto sentencias 1752-19-EP/23, párr.28 y 2901-19-EP/23, párr. 63.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **3137-19-EP**.

2. Notifíquese, archívese y devuélvase el expediente.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, por motivos de salud.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec