EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1041-19-JP/25 En el Caso No. 1041-19-JP y acumulados Se declara la transgresión del principio de paridad y en consecuencia, la vulneración del derecho de las mujeres a la igualdad material o real en el ejercicio de su derecho a la participación en la vida pública en los casos No. 1041-19-JP (A) y otros 2

515-20-EP/24 En el Caso No. 515-20-EP y acumulado Se aceptan las acciones extraordinarias de protección Nros. 515-20-EP y 509-20-EP..... 82

Año III - Nº 527 - 121 páginas
Quito, miércoles 12 de marzo de 2025

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1041-19-JP/25
(*Principio y reglas de paridad entre mujeres y hombres*)
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 1041-19-JP Y ACUMULADOS

(*Principio y reglas de paridad entre mujeres y hombres*)

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

SENTENCIA 1041-19-JP/25

Resumen: La Corte Constitucional revisa sentencias de acciones de protección presentadas por la vulneración del derecho a la igualdad material y no discriminación de las mujeres. Estas se fundamentaron en el incumplimiento del principio de paridad, por la elección de hombres para las segundas autoridades del ejecutivo de los gobiernos autónomos descentralizados –uno provincial y los otros municipales–, cuyo periodo de funciones correspondía al 2019-2023. Con excepción del caso S, se declara la vulneración de estos derechos y se establece una regla de paridad para la operativización del principio.

Índice

1. Casos en revisión y antecedentes procesales.....
1.1. Reseña de los casos materia de revisión .....
1.1.1. Proceso de revisión 1041-19-JP (“caso A”) .....
1.1.2. Proceso de revisión 1592-19-JP (“caso B”).....
1.1.3. Proceso de revisión 1782-19-JP (“caso C”).....
1.1.4. Proceso de revisión 2132-19-JP (“caso D”) .....
1.1.5. Proceso de revisión 1811-19-JP (“caso E”).....
1.1.6. Proceso de revisión 1854-19-JP (“caso F”) .....
1.1.7. Proceso de revisión 1859-19-JP (“caso G”) .....
1.1.8. Proceso de revisión 1875-19-JP (“caso H”) .....
1.1.9. Proceso de revisión 1885-19-JP (“caso I”).....
1.1.10. Proceso de revisión 1925-19-JP (“caso J”).....
1.1.11. Proceso de revisión 1968-19-JP (“caso K”) .....
1.1.12. Proceso de revisión 2082-19-JP (“caso L”).....
1.1.13. Proceso de revisión 2223-19-JP (“caso M”).....
1.1.14. Proceso de revisión 50-20-JP (“caso N”) .....
1.1.15. Proceso de revisión 52-20-JP (“caso O”) .....
1.1.16. Proceso de revisión 74-20-JP (“caso P”).....
1.1.17. Proceso de revisión 81-20-JP (“caso Q”) .....
1.1.18. Proceso de revisión 188-20-JP (“caso R”).....
1.1.19. Proceso de revisión 275-20-JP (“caso S”).....

1.1.20. Proceso de revisión 340-20-JP (“caso T”).....
1.1.21. Proceso de revisión 496-20-JP (“caso U”) .....
1.1.22. Proceso de revisión 536-20-JP (“caso V”) .....
1.1.23. Proceso de revisión 2013-19-JP (“caso W”) .....
1.1.24. Proceso de revisión 600-20-JP (“caso X”) .....
1.1.25. Proceso de revisión 611-20-JP (“caso Y”) .....
1.1.26. Proceso de revisión 632-20-JP (“caso Z”).....
1.1.27. Proceso de revisión 711-20-JP (“caso AA”) .....
1.1.28. Proceso de revisión 18-20-JP (“caso BB”).....
1.1.29. Proceso de revisión 865-20-JP (“caso CC”).....
1.1.30. Proceso de revisión 1015-20-JP (“caso DD”) .....
1.1.31. Proceso de revisión 1965-20-JP (“caso EE”) .....
1.1.32. Proceso de revisión 1796-20-JP (“caso FF”).....
1.2. Procedimiento en la Corte Constitucional .....
1.2.1. Sorteo y avoco……
1.2.2. *Amici curiae*……
1.2.3. Audiencia pública……..
1.2.4.Aprobación del proyecto de sentencia……
2. Competencia .....
3. Pretensiones y fundamentos de las partes .....
3.1.Pretensiones y fundamentos del caso A (elección de viceprefecto o viceprefecta) .....
3.2.Pretensiones y fundamentos de los casos B a FF (elección de vicealcalde o vicealcaldesa).....
4. Planteamiento de los problemas jurídicos .....
5. Consideraciones preliminares.....
5.1.El derecho a la igualdad real o material y a la no discriminación sistémica o estructural de las mujeres .....
5.2.Derechos de participación de las mujeres y su ejercicio igualitario.....
5.3.El principio de representación paritaria de hombres y mujeres y sus reglas de acción afirmativa.....
6. Resolución de los problemas jurídicos .....
6.1.Primer problema jurídico: En el caso A (designación por ausencia definitiva de viceprefecta), ¿se vulneró el derecho de las mujeres a la igualdad real o material cuando el consejo provincial de Loja eligió a un hombre para reemplazar a la viceprefecta renunciante?.....
6.2.Segundo problema jurídico: En los casos B al FF (elección de vicealcaldes), ¿se vulneró el derecho de las mujeres a la igualdad material o real cuando, siendo el **alcalde** un hombre, los concejos municipales eligieron a otro hombre para ocupar la vicealcaldía?
.....
6.3.Efectos de la sentencia.....

7. Decisión .....

1. Casos en revisión y antecedentes procesales

1.1. Reseña de los casos materia de revisión

1. La presente sentencia se dicta dentro de una causa que acumula treinta y dos procesos de revisión originados en sendas acciones de protección seleccionadas por esta Corte con miras al desarrollo de jurisprudencia vinculante. A continuación, se reseña cada uno de dichos procesos:

1.1.1. Proceso de revisión 1041-19-JP ("caso A")

2. Este se refiere a la acción de protección 11333-2019-00216, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 20 de junio de 2019, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado el 14 de enero de 2020.

3. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 21 de enero de 2019, por Luz del Dolores Salazar Abrigo, en su calidad de representante legal del Colectivo "Mujeres por la Educación" y procuradora común de las ciudadanas Trudy Mardela Román Salcedo, Verónica de María Rengel Ríos, Lorena Graciela Rodríguez Manchay y Nancy del Carmen Medina Sarmiento; la demanda se presentó en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja ("**GAD provincial de Loja**"). En la demanda, se impugnó la decisión del Consejo Provincial emitida el 4 de enero del 2019, en la que se designó a Jorge Zárate Castro, como viceprefecto de la provincia, en reemplazo de Nívea Vélez Palacio, quien renunció al cargo.

4. El 12 de febrero de 2019, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la accionante interpuso recurso de apelación.

5. El 29 de mayo del 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja expidió la sentencia de segunda instancia, en la que se aceptó el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante y se revocó la sentencia de primera instancia. Declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por cuanto regula el principio de igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política de las mujeres. Como medidas de reparación dispuso dejar sin efecto la designación de Jorge Zárate Castro como vicealcalde, realizada por el Consejo Provincial, y que el GAD publique la sentencia por cuatro meses en su sitio web.

6. Los hechos probados del caso son los siguientes:

6.1. En las elecciones de 23 de febrero de 2014, Rafael Antonio Dávila Egüez y Nívea Luz María Vélez Palacio, de la Alianza Camino al Progreso (Creo/CUPO), fueron las personas elegidas como Prefecto y Viceprefecta de Loja, respectivamente; y el 8 de mayo de 2014, se posesionaron en el cargo.[1]

6.2. El 18 de diciembre de 2018, mediante oficio GPL-V-2018-0190,[2] la viceprefecta del GAD provincial de Loja, Nívea Vélez Palacio, presentó su renuncia al cargo.

6.3. Mediante memorando 001 de 2 de enero de 2019, el Prefecto de Loja dispuso al Secretario General del GAD de Loja, Fabián Sánchez Armijos, que convoque a sesión ordinaria para la designación del viceprefecto/a del GAD[3] para el 4 de enero de 2019.

6.4. El 3 de enero de 2019, el prefecto Rafael Dávila presentó al Consejo Provincial una terna integrada por Jorge Zárate Castro (primero en la terna), María de Lourdes Fernández y Mayra Acaro.[4]

6.5. El 4 de enero de 2019, se llevó a cabo la sesión para la elección de la persona que ocuparía la Viceprefectura, bajo la presidencia de Rafael Dávila y con la concurrencia de las siguientes personas, en calidad de consejeros y consejeras provinciales: Raúl Armijos, Darío Jaramillo, Mario Cueva, Paulo Herrera, María Berrú, Jeovany Mena, José Meca, Richard Larreategui, Vinicio Pangul Carlos Jiménez, Carlos Chama y Byron Godoy.[5]

6.6. En la referida sesión, se designó por unanimidad a Jorge Zárate Castro como viceprefecto del GAD Provincial de Loja.[6]

1.1.2. Proceso de revisión 1592-19-JP ("caso B")

7. Este se refiere a la acción de protección 13283-2019-02940, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 23 de septiembre de 2019, incluyendo la sentencia en

[1] Acta de posesión de prefecto y viceprefecta del GAD Provincial de Loja, elecciones 23 de febrero de 2014. Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja, expediente de la causa 11333-2019-00216, foja 64.
[2] Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja, expediente de la causa 11333-2019-00216, foja 15.
[3] Convocatoria a sesión ordinaria de 2 de enero de 2019. Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja, expediente de la causa 11333-2019-00216, foja 75.
[4] Oficio GPL-PP-2019-004-OF de 3 de enero de 2019. *Ibíd*., foja 76.
[5] Sumilla de la sesión ordinaria de Consejo del Gobierno Provincial de Loja de 4 de enero de 2018. *Ibíd*., foja 77.
[6] Resolución 001-CPL-2019. *Ibíd*., foja 78.

revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 14 de enero de 2020.

8. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 12 de agosto de 2019, por la Defensoría del Pueblo, en representación de María Verónica Vargas Intriago, Mercedes Margarita Veintimilla Chinga, Fátima Marisol Párraga Quijije, María José Fernández Bravo y Mayra María Perero Intriago; en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado ("**GAD**") de Portoviejo. En esta, se impugnó la resolución del 15 de mayo del 2019, adoptada por el Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

9. El 20 de agosto de 2019, la Unidad Judicial Penal de Portoviejo expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la entidad accionante interpuso recurso de apelación.

10. El 16 de septiembre del 2019, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí expidió la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.

11. Los hechos probados del caso son los siguientes:[7]

11.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Agustín Elías Casanova Cedeño fue electo alcalde del GAD de Portoviejo.

11.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: María Verónica Vargas Intriago, Mercedes Margarita Veintimilla Chinga, Fátima Marisol Párraga Quijije, María José Fernández Bravo, Mayra María Perero Intriago, Ervin Gonzalo Valdiviezo Solórzano, Jorge Abdón Gutiérrez Soto, Javier Humberto Pincay Salvatierra, Mario Fausto Ramos Villacís, Isidoro Antonio Mendoza Zambrano y Nilo Antonio Farfán Pico.

11.3. En la misma sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Jorge Gutiérrez Soto mocionó a Ervin Valdiviezo Solórzano; quien fue elegido como vicealcalde con doce votos a favor, por unanimidad.

1.1.3. Proceso de revisión 1782-19-JP ("caso C")

[7] Acta 001 de 15 de mayo de 2019. Unidad Judicial Penal de Portoviejo, expediente de la causa 13283-2019-02940, fojas 19 a la 22.

12. Este se refiere a la acción de protección 19254-2019-00325, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 3 de febrero de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 14 de enero de 2020.

13. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 23 de agosto de 2019, por la Defensoría del Pueblo, en representación de Ruth Magdalena González Marín; en contra del GAD de Yantzaza. En esta, se impugnó la resolución del 15 de mayo de 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

14. El 6 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Yantzaza expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la accionante interpuso recurso de apelación.

15. El 14 de octubre del 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Zamora Chinchipe expidió la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.

16. Los hechos probados del caso son los siguientes:

16.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Martín Alejandro Jiménez Aguirre fue elegido como alcalde del GAD Municipal de Yantzaza para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.[8]

16.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Ruth Magdalena González Marín, Marco Gilberto Romero Toledo, Zoilo Guido Masache Narváez, Luis Contento Guaillas, Víctor Monfilio Díaz Márquez y Tulio Guerrero Ramón.[9]

16.3. En la referida sesión, se procedió con la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Marco Gilberto Romero Toledo mocionó a Zoilo Guido Masache Narváez, y Víctor Monfilio Díaz Márquez mocionó a Ruth Magdalena González Marín. Con cuatro votos a favor, se nombró como vicealcalde al concejal Zoilo Guido Masache Narváez.[10]

[8] Credencial de alcalde del GAD Yantzaza. Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Yantzaza, expediente de la causa 19254-2019-00325, foja 37.
[9] Acta 001-GADMY-ADM.2019-2023. *Ibíd*., foja 5.
[10] *Ibíd.*, fojas 5 y 6.

1.1.4. Proceso de revisión 2132-19-JP ("caso D")

17. Este se refiere a la acción de protección 17293-2019-01580, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 4 de marzo de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 18 de mayo 2020.

18. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 26 de agosto de 2019, por la Defensoría del Pueblo, en representación de Carolina Raquel Sánchez y Estefanía de Jesús Montufar Albornoz; en contra del GAD cantonal de Rumiñahui. En esta, impugnó la resolución de 14 de mayo de 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

19. El 4 de septiembre del 2019, la Unidad Judicial de lo Penal del cantón Rumiñahui expidió la sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción planteada. Frente a ello, la entidad accionada interpuso recurso de apelación.

20. El 28 de noviembre del 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha expidió la sentencia de segunda instancia, en la que aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.

21. Los hechos probados del caso son los siguientes:[11]

21.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Wilfrido Carrera Díaz fue elegido como alcalde del GAD Municipal de Rumiñahui para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

21.2. En la sesión inaugural de 14 de mayo de 2019, el alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Danilo Santiago Morocho Oña, Cristian Ricardo Coronel Zúñiga, Marco Vinicio Llumiquinga Andrango, Estefanía de Jesús Montúfar Albornoz, Rita del Rocío Neacato Jaramillo, Carolina Raquel Sánchez Hinojosa y María Eugenia Sosa Gordillo.

21.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Marco Llumiquinga Andrango mocionó a Danilo Morocho Oña y Cristian Coronel Zúñiga mocionó a Carolina Sánchez Hinojosa. Ambos

[11] Acta 2019-05-001- sesión inaugural administración 2019-2023. Unidad Judicial de lo Penal del cantón Rumiñahui, expediente de la causa 17293-2019-01580, cuerpo I, fojas 2 a la 10 y vueltas.

concejales empataron y, por voto dirimente del alcalde, se eligió como vicealcalde a Danilo Morocho Oña.

1.1.5. Proceso de revisión 1811-19-JP ("caso E")

22. Este se refiere a la acción de protección 17315-2019-00977, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 24 de octubre de 2019, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 14 de enero de 2020.

23. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 5 de agosto de 2019, por la Defensoría del Pueblo, en representación de Mayra Alejandra Tasipanta Caiza; en contra del GAD de Mejía. En esta, se impugnó la resolución del 15 de mayo de 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

24. El 2 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Mejía, provincia de Pichincha, expidió la sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción planteada. El accionado solicitó aclaración y ampliación, lo que fue negado en auto de 10 de septiembre de 2019. Frente a ello, la entidad accionante interpuso recurso de apelación.

25. El 17 de octubre del 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha expidió la sentencia de segunda instancia, en la que aceptó el recurso y revocó la sentencia subida en grado.

26. Los hechos probados son los siguientes:[12]

26.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Roberto Carlos Hidalgo Pinto fue elegido como alcalde del GAD Municipal del cantón Mejía para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

26.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Mayra Alejandra Tasipanta Caiza, Vicente Ayala Barreno, Jorge Alberto Carpio, Andrés Guarderas Castro, Gonzalo Hinojosa Rodríguez, David López Robles y Henry Monga Aguilar.

[12] Acta de la sesión del GAD del cantón Mejía de 15 de mayo de 2019. Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el Cantón Mejía, expediente de la causa 17315-2019-00977, cuerpo I, fojas 69 a la 73 y vueltas.

26.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Andrés Guarderas mocionó a Gonzalo Hinojosa; y con seis votos a favor y dos en contra, fue elegido como vicealcalde.

1.1.6. Proceso de revisión 1854-19-JP ("caso F")

27. Este se refiere a la acción de protección 02333-2019-00347, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 10 de octubre de 2019, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 14 de enero del 2020.

28. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 27 de septiembre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, en representación de Maritza Victoria Guzmán Núñez y Silvana Albertina Rosero Jiménez; en contra del GAD de Caluma. En esta, se impugnó la resolución del 15 de mayo de 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

29. El 7 de octubre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Caluma expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la entidad accionante interpuso recurso de apelación.

30. El 30 de octubre del 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar dictó la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

31. Los hechos probados del caso son los siguientes:

31.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Ángel Ufredo Suárez García fue electo como alcalde del GAD Municipal del cantón Caluma para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.[13]

31.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Maritza Victoria Guzmán Núñez, Silvana Albertina Rosero Jiménez, Jaime Estuardo Espín Pozo, Wilmer Elías Estrada Quintanilla y Roberth Leodan Rivera García.[14]

[13] Credencial de alcalde del GAD Caluma. Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Caluma, expediente de la causa 02333-2019-00347, foja 47.
[14] Acta de sesión inaugural del Concejo del GAD Municipal del cantón Caluma. *Ibíd.*, foja 37.

31.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Silvana Albertina Rosero Jiménez mocionó a Jaime Estuardo Espín Pozo, sin que ningún otro miembro del concejo haya propuesto otro candidato, se realizó la votación; y, con seis votos a favor, Jaime Espín fue designado como vicealcalde.[15]

1.1.7. Proceso de revisión 1859-19-JP ("caso G")

32. Este se refiere a la acción de protección 02305-2019-00227, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 11 de febrero de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 14 de enero de 2020.

33. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 20 de septiembre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, en representación de Derma Victoria Romero Vargas; en contra del GAD de Chimbo. En esta, se impugnó la resolución de 16 de mayo de 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

34. El 26 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón San José de Chimbo expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la entidad accionante interpuso recurso de apelación.

35. El 24 de octubre del 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar expidió la sentencia de segunda instancia, en la que rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

36. Los hechos probados del caso son los siguientes:

36.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Luis Alfredo Prado Velásquez fue electo como alcalde del GAD Municipal del cantón Chimbo para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.[16]

36.2. En la sesión inaugural de 16 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Derma Victoria Romero Vargas,

[15] *Ibíd*., fojas 38 a la 39 y vueltas.
[16] Credencial de alcalde del GAD Municipal del cantón Chimbo, foja 30.

Luis Jácome Martínez, Jhony Acurio Quintanilla, Franklin Vaicilla Veloz y Medardo Rea Durango.[17]

36.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Franklin Vaicilla Veloz mocionó a Medardo Rea Durango, mientras que Derma Victoria Romero Vargas se mocionó a sí misma, Luis Jácome mocionó a Jhonny Acurio. Con tres votos a favor y uno en blanco, Medardo Rea Durango fue designado como vicealcalde.[18]

1.1.8. Proceso de revisión 1875-19-JP ("caso H")

37. Este se refiere a la acción de protección 19304-2019-00353, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 20 de octubre de 2021, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 14 de enero del 2020.

38. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 24 de septiembre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, en representación de Ulda Mónica Álvarez Vargas y Jenny de Jesús Cabrera Pardo; en contra del GAD de Centinela del Cóndor. En esta, se impugnó la resolución del 15 de mayo de 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

39. El 14 de octubre del 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Centinela del Cóndor expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la entidad accionante interpuso recuro de apelación.

40. El 30 de octubre del 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Zamora Chinchipe expidió la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.

41. Los hechos probados del caso son los siguientes:[19]

41.1. En las elecciones seccionales de 24 de marzo de 2019, Luis Alberto Merino González fue electo como alcalde del GAD Municipal Centinela del Cóndor para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

[17] Acta de la sesión inaugural o de constitución del GAD Municipal del cantón Chimbo. Unidad Judicial Multicompetente del cantón San José de Chimbo, expediente de la causa 02305-2019-00227, foja 2.
[18] *Ibíd*.
[19] Acta 01-2019, correspondiente a la sesión inaugural del GAD Municipal del cantón Centinela del Cóndor. Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Centinela del Cóndor, expediente de la causa 19304-2019-00353, fojas posteriores a la 12, 13 y vuelta.

41.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Ulda Mónica Álvarez Vargas, Jenny del Cisne Cabrera Pardo, Diego Fernando Juárez, Carlos Jiménez Jiménez y José Francisco Guamán Guamán.

41.3. En la sesión de 15 de mayo de 2019, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Udla Álvarez Vargas nominó a Diego Fernando Juárez y, al no existir más candidatos, con seis votos a favor, fue designado como vicealcalde.

1.1.9. Proceso de revisión 1885-19-JP ("caso I")

42. Este se refiere a la acción de protección 01204-2019-04170, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 7 de febrero de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 14 de enero del 2020.

43. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada el 18 de julio de 2019, por la Defensoría del Pueblo del Ecuador, en representación de Paola Flores Jaramillo y Marisol Peñaloza Baculima, en contra del GAD de Cuenca. En esta, se impugnó la resolución de 17 de mayo de 2019, emitida por Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

44. El 2 de agosto del 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca expidió la sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción planteada. Frente a ello, la entidad demandada interpuso recurso de apelación.

45. El 23 de octubre del 2019, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay expidió la sentencia de segunda instancia, en la que aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia del inferior.

46. Los hechos probados del caso son los siguientes:

46.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Pedro Palacios Ullauri fue elegido como alcalde del GAD Municipal del cantón Cuenca para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

46.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019,[20] el alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Iván Abril Mogrovejo, Alfredo Aguilar Arizaga, Omar Álvarez Cisneros, Xavier Barrera Vidal, Gustavo Duche Sacaquirin, José Fajardo Sánchez, Daniel García Pineda, Fabián Ledesma Ayora, Diego Morales Jadán, Roque Ordoñez Quezada, Andrés Ugalde Vásquez, Cristian Zamora Matute, Pablo Burbano Serrano, Marisol Peñaloza Bacuilima y Paola Flores Jaramillo.

46.3. En la referida sesión, se procedió con la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Fueron mocionados, en primer lugar, Pablo Burbano, quien no alcanzó la votación requerida y, posteriormente, en su orden, Marisol Peñaloza y Paola Flores, que tampoco alcanzaron la votación necesaria para ocupar el cargo. Al no existir acuerdo en la elección, se suspendió la sesión.

46.4. La sesión se reinstaló el 17 de mayo del 2019 y Omar Álvarez Mocionó a Pablo Burbano. A continuación, se receptaron quince votos, incluyendo el del Alcalde; y con catorce votos a favor y uno en blanco, Pablo Burbano fue designado como vicealcalde.[21]

1.1.10. Proceso de revisión 1925-19-JP ("caso J")

47. Este se refiere a la acción de protección 19331-2019-00480, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 8 de noviembre de 2019, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 14 de enero del 2020.

48. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 22 de agosto de 2019, por la Defensoría del Pueblo, en representación de María Elena Mora Sarango y Heraldina Lida Ortega Maldonado; en contra del GAD de Yacuambi. En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo de 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

49. El 9 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Yacuambi expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la entidad accionante interpuso recurso de apelación.

---

[20] Acta de la sesión inaugural del GAD Municipal del cantón Cuenca de 15 de mayo de 2019. Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca, expediente de la causa 01204-2019-04170, cuerpo I, fojas 20 a la 44 y vueltas.

[21] Acta de la sesión del GAD Municipal del catón Cuenca de 17 de mayo de 2019. Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca, expediente de la causa 19331-2019-00480, cuerpo I, fojas 45 a 60 y vueltas.

50. El 31 de octubre del 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Zamora Chinchipe expidió la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

51. Los hechos probados del caso son los siguientes:[22]

51.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Víctor Manuel Gualán Chalán fue electo alcalde del cantón Yacuambi para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

51.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: María Elena Mora Sarango, Herlandina Lida Ortega Maldonado, Luis Alberto Quizhpe Vacacela, Luis Efraín Medina y Joffre Armando Silva Villavicencio.

51.3. En la referida sesión, se procedió con la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Se mocionó a Luis Alberto Quizhpe Vacacela y María Elena Mora Sarango, quienes empataron en la votación. Con el voto dirimente del alcalde, se eligió a Luis Alberto Quizhpe Vacacela.

1.1.11. Proceso de revisión 1968-19-JP ("caso K")

52. Este se refiere a la acción de protección 02281-2019-00752, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 6 de febrero de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 14 de enero de 2020.

53. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, 23 de septiembre de 2019, por la Defensoría del Pueblo en Bolívar, en representación de Magdalena Pilco Rea; en contra del GAD de Guaranda. En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

54. El 3 de octubre del 2019, la Unidad Judicial Multicompetente Civil, con sede en el Cantón Guaranda, expidió la sentencia de primera instancia, en la que rechazó la acción planteada. Frente a ello, la entidad accionante interpuso recurso de apelación.

[22] Acta de 15 de mayo de 2019, correspondiente a la sesión inaugural del GAD Municipal del cantón Yacuambi. Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Yacuambi, expediente de la causa 19331-2019-00480, fojas 1, 2 y vueltas.

55. El 24 de octubre del 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar expidió la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia del inferior.

56. Los hechos probados del caso son los siguientes:

56.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Luis Medardo Chimbolema Chimbolema fue electo alcalde del GAD Municipal del cantón Guaranda para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.[23]

56.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Magdalena Pilco Rea, Juan Manuel Galarza Schoenfeld, Julio César Ayme Sinchigalo, César Alfonso Camacho Bazantes, William Renso Chela Agualongo, Pedro Coles Patín y Luis Geovanny Pazmiño Ortiz.[24]

56.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Luis Pazmiño mocionó a Julio Ayme; Pedro Coles mocionó a Juan Manuel Galarza Schoenfeld. Se realizó la votación y, con cinto votos a favor, se eligió como vicealcalde a Juan Manuel Galarza.[25]

1.1.12. Proceso de revisión 2082-19-JP ("caso L")

57. Este se refiere a la acción de protección 04243-2019-00014, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 28 de noviembre de 2019, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 14 de enero de 2020.

58. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 25 de septiembre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, en representación de Adriana Marcela Portilla Cevallos; en contra del GAD de Tulcán. En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo de 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

[23] Credencial de alcalde del GAD Municipal de Guaranda. Unidad Judicial Penal del cantón Guaranda, expediente de la causa 02281-2019-00752, foja 44.
[24] Acta de la sesión inaugural del Concejo Municipal del GAD del cantón Guaranda de 15 de mayo de 2019. Unidad Judicial Penal del cantón Guaranda, expediente de la causa 02281-2019-00752, fojas 5 a la 8 y vueltas.
[25] *Ibíd.*

59. El 18 de octubre del 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán dictó la sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción planteada. Frente a ello, el GAD interpuso recurso de apelación.

60. El 22 de noviembre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi expidió la sentencia de segunda instancia, en la que aceptó parcialmente el recurso de apelación, dejó sin efecto la sentencia subida en grado y dispuso que se realice una nueva designación de vicealcalde, tomando en consideración la participación de la concejala accionante.

61. Los hechos probados del caso son los siguientes:

61.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Cristian Andrés Benavides Fuentes fue electo alcalde del GAD Municipal de Tulcán para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.[26]

61.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Guillermo Hernando Cadena Arcos, James Alfonso Dávila Castillo, José Roberto Enríquez Vizcaíno, Edwin Germánico Escobar, Diego Fernando Guerrero Castillo, Eduardo René Sarmiento Paredes y Adriana Marcela Portilla Cevallos.[27]

61.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Diego Guerrero mocionó a Guillermo Cadena, al no existir otras mociones, se realizó la votación; y por unanimidad, el Concejo designó a Guillermo Hernando Cadena Arcos como vicealcalde.[28]

1.1.13. Proceso de revisión 2223-19-JP ("caso M")

62. Este se refiere a la acción de protección 07283-2019-00944, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 2 de diciembre de 2019, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 18 de mayo de 2020.

63. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 17 de septiembre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, en representación de Mirka Cabrera Mazzini, Liliana Loayza y Rocío Luna Bustamante; en contra del GAD de

[26] Credencial de alcalde del GAD Municipal de Tulcán, foja 25.
[27] Acta 001-2019 del Concejo del GAD Municipal de Tulcán, 15 de mayo de 2019. Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán, expediente de la causa 04243-2019-00014, fojas 56 a la 59 y vueltas.
[28] *Ibíd.*

Machala. En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo de 2019, emitida por el Concejo Municipal de la entidad, en la que se eligió a su vicealcalde.

64. El 22 de octubre de 2019, la Unidad Judicial de lo Penal del cantón Machala expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la entidad accionante interpuso recurso de apelación.

65. El 25 de noviembre del 2019, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de El Oro expidió la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.

66. Los hechos probados del caso son los siguientes:[29]

66.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Darío Macas Salvatierra fue elegido como alcalde del GAD Municipal de Machala para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

66.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Roberto Cornejo, Yovani Quimi, Salomón Fadul, Jorge Álvarez, Mirka Cabrera, Liliana Loayza, Rocío Luna, Marcos Castro, Alex Díaz, Luis Gaibor y Kevin Chamba.

66.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Yovani Quimi mocionó a Roberto Cornejo y se realizó la votación, siendo este último elegido con doce votos a favor, por unanimidad.

1.1.14. Proceso de revisión 50-20-JP (“caso N”)

67. Este se refiere a la acción de protección 11318-2019-00100, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 2 de enero de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 18 de mayo de 2020.

68. La acción de protección referida se originó en la demanda planteada, el 7 de octubre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, en representación de Verónica Lucía Miño Ortiz e Idelsa Tatiana Barba Medina; en contra del GAD de Zapotillo. En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo de 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

[29] Acta 001-2019 del Concejo del GAD Municipal de Machala, 15 de mayo de 2019. Unidad Judicial de lo Penal del cantón Machala, expediente de la causa 07283-2019-00944, fojas 188 a la 192 y vueltas.

69. El 8 de noviembre del 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Zapotillo expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la entidad accionante interpuso recurso de apelación.

70. El 4 de diciembre del 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja expidió la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.

71. Los hechos probados del caso son los siguientes:[30]

71.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Oliver Efrén Vidal Sarango fue electo alcalde del GAD Municipal del cantón Zapotillo para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

71.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Diego Enrique Barreto Panamito, Juan Leonel Correa Requena, Jorge Alberto Rogel Valdivieso, Idelsa Tatiana Barba Medina y Verónica Lucía Miño Ortiz.

71.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Idelsa Barba Medina y Juan Correa Requena fueron mocionados, y con cuatro votos a favor, este último fue elegido como vicealcalde.

1.1.15. Proceso de revisión 52-20-JP ("caso O")

72. Este se refiere a la acción de protección 11308-2019-00234, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 20 de junio de 2019, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 18 de mayo 2020.

73. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 19 de septiembre de 2019, por la Defensoría del Pueblo de Loja, en representación de Johanna Calva Landacay y Deicy Leticia Cueva; en contra del GAD de Quilanga. En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo del 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió a su vicealcalde.

[30] Acta de la sesión inaugural del Concejo Municipal del GAD del cantón Zapotillo, 15 de mayo de 2019. Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Zapotillo, expediente de la causa 11318-2019-00100, fojas 50 a la 57 y vueltas.

74. El 10 de octubre del 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzanamá, provincia de Loja, expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la entidad accionante interpuso recurso de apelación.

75. El 19 de diciembre del 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja expidió la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia del inferior.

76. Los hechos probados del caso son los siguientes:[31]

76.1. En las elecciones seccionales de 24 de marzo de 2019, Fredy Cueva Rojas fue electo alcalde del GAD Municipal del cantón Quilanga para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

76.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: José Eduardo Abad Ojeda, Jhoanna Calva Landacay, Lilo Javier Calva Rojas, Deicy Leticia Cueva y Ángel Marín Rojas.

76.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. José Abad Ojeda y Ángel Marín Rojas fueron mocionados para el cargo; y con cuatro votos a favor, se eligió como vicealcalde a José Abad Ojeda.

1.1.16. Proceso de revisión 74-20-JP ("caso P")

77. Este se refiere a la acción de protección 18335-2019-00533, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 8 de enero de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 18 de mayo de 2020.

78. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 26 de septiembre de 2019, por la Defensoría del Pueblo y la concejala Katherine Lizbeth Guevara; en contra del GAD de Cevallos. En esta, se impugnó, la resolución de 15 de mayo de 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió al vicealcalde.

[31] Acta de la sesión inaugural del Concejo Municipal del GAD del cantón Quilanga, 15 de mayo de 2019. Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzanamá, expediente de la causa 11308-2019-00234, fojas 1 a la 3 y vueltas.

79. El 21 de octubre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Quero emitió la sentencia, en la que aceptó la acción planteada. Frente a ello, el GAD interpuso recurso de apelación.

80. El 13 de diciembre de 2019, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua dictó la sentencia de segunda instancia, en la que aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia del inferior.

81. Los hechos probados del caso son los siguientes:[32]

81.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Luis Barona Ledesma fue elegido como alcalde del GAD Municipal del cantón de Cevallos para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

81.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Mario Aguilar Martínez, Geovanny Cáceres Prado, Walter Jácome Barona, Carlos Soria Martínez y Katherine Guevara Guevara.

81.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Mario Aguilar mocionó a Calos Soria y, por unanimidad, fue elegido como vicealcalde.

1.1.17. Proceso de revisión 81-20-JP ("caso Q")

82. Este se refiere a la acción de protección 04332-2019-00149, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 7 de enero de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 18 de mayo de 2020.

83. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 24 de octubre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, a favor de la concejala Paola Elizabeth Ortega Imbaquingo; en contra del GAD Municipal del cantón de Mira. En esta, se impugnó la resolución de 17 de mayo de 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la cual eligió al vicealcalde.

[32] Acta de la sesión inaugural del Concejo cantonal de Cevallos de 15 de mayo de 2019. Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Quero, expediente de la causa 18335-2019-00533, cuerpo I, fojas 65 a la 69 y vueltas.

84. El 7 de noviembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Mira expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la parte accionante interpuso recurso de apelación.

85. El 26 de diciembre de 2019, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial del Carchi expidió la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.

86. Los hechos probados del caso son los siguientes:

86.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Jhonny Garrido Pule fue elegido como alcalde del GAD Municipal del cantón de Mira para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.[33]

86.2. En la sesión inaugural de 17 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Paola Elizabeth Ortega Imbaquingo, Luis Germán Villota Palma, Luis Efraín Ponce Tapia, Nelson Isidro Folleco y Alfonso Renán Tadeo.[34]

86.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Fueron mocionados Germán Villota y Paola Ortega, quienes obtuvieron cuatro y dos votos, respectivamente; por lo que, se eligió como vicealcalde a Germán Villota.[35]

1.1.18. Proceso de revisión 188-20-JP ("caso R")

87. Este se refiere a la acción de protección 01613-2019-00413, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 20 de enero de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 18 de mayo de 2020.

88. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 5 de agosto de 2019, por la Defensoría del Pueblo, a favor de Natalia Anabel Lalvay Segovia y de Yadira Goyes Santillán; en contra del GAD Municipal del cantón de Santa Isabel.

[33] Credencial de Alcalde del GAD Municipal del catón Mira. Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial del Carchi, expediente de la causa 04332-2019-00149, foja 48.
[34] Acta 001 de 17 de mayo de 2019, correspondiente a la sesión inaugural del GAD Municipal del cantón Mira. Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Mira, expediente de la causa 04332-2019-00149, fojas 8, 9 vuelta y 10.
[35] *Ibíd*.

En esta, se impugnó la resolución de 17 de mayo del 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió al vicealcalde.

89. El 20 de agosto de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente de Santa Isabel expidió la sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción planteada. Frente a ello, el GAD interpuso recurso de apelación.

90. El 28 de noviembre de 2019, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay expidió la sentencia de segunda instancia, en la que aceptó el recurso de apelación y revocó el fallo subido en grado.

91. Los hechos probados del caso son los siguientes:[36]

91.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Luciano Guerrero Rodríguez fue elegido como alcalde del GAD de Santa Isabel para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

91.2. En la sesión inaugural de 17 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Ermel Patricio Valdivieso Naranjo, Yadira del Carmen Goyes Santillán, Alcides Benjamín Ochoa Cabrera, Natalia Lalvay Segovia y Manuel Tobías Tapia Calle.

91.3. En la referida sesión, se procedió con la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Se mocionó a Patricio Valdivieso y Natalia Lalvay, se realizó la votación; y por voto de mayoría, se eligió a Patricio Valdivieso como vicealcalde.

1.1.19. Proceso de revisión 275-20-JP (“caso S”)

92. Este se refiere a la acción de protección 11904-2019-00042, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 30 de enero de 2020, incluyendo el auto definitivo en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 18 de mayo de 2020.

93. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 1 de agosto de 2019, por la Defensoría del Pueblo a favor de las concejalas Ligia Rodríguez, Karina González y Patricia Picoita; en contra del GAD Municipal del cantón de Loja.

[36] Acta de 17 de mayo de 2019, correspondientes a la sesión inaugural del GAD del cantón Santa Isabel. Unidad Judicial Multicompetente de Santa Isabel, expediente de la causa 01613-2019-00413, cuerpo I, fojas 2 vuelta y 3.

En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo del 2019, emitida por el Concejo Municipal, en la que se eligió al vicealcalde.

94. El 16 de agosto de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja emitió auto, mediante el cual, con voto de mayoría, aceptó el desistimiento de las concejalas a favor de las cuales la Defensoría del Pueblo presentó la acción. Esto debido a que, el día de la audiencia, la Secretaría del juzgado recibió un escrito firmado por las referidas concejalas, en el que presentaron su desistimiento y señalaron que no se había vulnerado sus derechos en la elección del vicealcalde; asimismo, que la Defensoría del Pueblo no les había consultado para presentar la demanda. Al respecto, en su intervención en la audiencia, el abogado defensor de las concejalas manifestó lo siguiente:

> [...] el 15 de mayo del 2019, en sesión inaugural del Cabildo lojano y bajo la tutela del Alcalde Jorge Bailón se desarrolló la elección para la Vicealcaldía, en donde sus representadas estuvieron en total acuerdo a lo desarrollado en dicha sesión; que ellas han actuado de conformidad al Art. 317 del COTAD y al Art. 57 del mismo órgano, y de esta manera expresaron su voluntad de mocionar por parte de la Lic. Ligia Rodríguez, al señor Vicealcalde actual Nixon Granda, y que la moción fue apoyada por la Ab. Karina González, y de esta manera se sometió a votación y hay el apoyo de la concejala Patricia Picoita; que al momento de la presentación de esta acción, nunca se consultó a sus representadas, si se sentían o no que se hayan vulnerado alguno de sus derechos constitucionales en dicha elección, y que en tal virtud, se oponen a la acción planteada por el Defensor del Pueblo en representación de las mencionadas [...].

95. En contra del auto *supra,* la Defensoría del Pueblo interpuso recurso de apelación. El 21 de enero de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja declaró improcedente el recurso de apelación y confirmó el auto de desistimiento.

96. Los hechos probados del caso son los siguientes:

96.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Jorge Bailón Abad fue elegido como alcalde del GAD del cantón Loja para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.[37]

96.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Pablo Burneo Ramón, Daniel Delgado, Santiago Erráez, Adálber Gaona Gahona, Karina González Loján,

[37] Acta de posesión del Alcalde del cantón Loja. Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, expediente de la causa 11904-2019-00042, cuerpo I, foja 89.

Nixon Granda, Darío Loja, José Lozano, Ramiro Palacios, Patricia Astudillo y Ligia Rodríguez.[38]

96.3. En la referida sesión, se procedió con la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Ligia Rodríguez mocionó a Nixon Granda y Pablo Burneo a Daniel Delgado. Con nueve votos a favor, se nombró como vicealcalde a Nixon Granda.

1.1.20. Proceso de revisión 340-20-JP ("caso T")

97. Este se refiere a la acción de protección 16171-2019-00007, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 4 de febrero de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 18 de mayo de 2020.

98. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 8 de agosto de 2019, por la Defensoría del Pueblo y la concejala Rosa Alexandra Cali Palacios; en contra del GAD del cantón Santa Clara. En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo de 2019, en la que el Consejo Municipal eligió el vicealcalde.

99. El 15 de agosto de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. El 29 de agosto de 2019, el tribunal negó la aclaración y ampliación solicitada por la parte accionante. Frente a ello, la parte accionante interpuso recurso de apelación.

100. El 14 de noviembre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza expidió la sentencia de segunda instancia, en la que aceptó el recurso, revocó la sentencia subida en grado y ordenó dejar sin efecto la resolución en la que se eligió al vicealcalde; por lo que, entre otras medidas, dispuso que se convoque a otra sesión para elegir a la segunda autoridad del cantón, con observancia del principio de paridad entre mujeres y hombres.

101. Los hechos probados del caso son los siguientes:[39]

101.1. En las elecciones seccionales de 24 de marzo de 2019, Jervis Arboleda fue elegido como alcalde del GAD del cantón Santa Clara para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

[38] Acta de 15 de mayo de 2019, correspondiente a la sesión inaugural del GAD del cantón Loja. *Ibíd.*, cuerpo I, fojas 91 a la 100 y vueltas; cuerpo II, fojas 101 a la 116.
[39] Acta de sesión inaugural del Concejo Municipal del cantón Santa Clara. Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza, expediente de la causa 16171-2019-00007, fojas 6 a 8 y vueltas.

101.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Alexandra Cali, Francisco Aguinda, Claudio Huatatoca, Nicolás López y Vinicio Shiguango.

101.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. El alcalde Jervis Arboleda mocionó a Vinicio Shiguango, "considerando que el 60% de ciudadanía del cantón Santa Clara está constituido por la Nacionalidad Quichua";[40] por su parte, Claudio Huatatoca mocionó a Alexandra Cali, "considerando el principio de paridad entre hombres y mujeres consagrado en la Constitución".[41] Fue apoyada la moción del Alcalde y se realizó la votación; de forma que, con cuatro votos a favor y dos en contra, se eligió a Vinicio Shiguango como vicealcalde.

1.1.21. Proceso de revisión 496-20-JP ("caso U")

102. Este se refiere a la acción de protección 14304-2019-00979, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 21 de febrero de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 18 de mayo de 2020.

103. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 3 de octubre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, a favor de Zulay del Rocío Ávila Jara y Miriam Isabel Chabla Riera; en contra del GAD del cantón Sucúa. En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo de 2019, en la que el Concejo Municipal eligió vicealcalde.

104. El 22 de octubre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente de Sucúa expidió la sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción de protección, por lo que, dejó sin efecto la elección del vicealcalde y dispuso que proceda a la elección de la segunda autoridad de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres. Frente a ello, el GAD interpuso recurso de apelación.

105. El 18 de diciembre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago expidió la sentencia de segunda instancia, en la que rechazó el recurso y declaró con lugar la acción de protección presentada.

106. Los hechos probados del caso son los siguientes:[42]

[40] Intervención del alcalde Jervis Arboleda. *Ibíd*., foja 6 vuelta.
[41] *Ibíd.* Intervención del concejal Claudio Huatatoca.
[42] Acta de 15 de mayo de 2019, correspondiente a la sesión inaugural del Concejo Municipal del cantón Sucúa. Unidad Judicial Multicompetente de Sucúa, expediente de la causa 14304-2019-00979, cuerpo I, fojas 1 a la 3 y vueltas.

106.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Fredy Enrique Delgado Torres fue elegido como alcalde del GAD Municipal del cantón Sucúa para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

106.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Zulay del Rocío Ávila Jara, Miriam Isabel Chabla Riera, Juan Rolando Jaramillo Estrella, Víctor Hugo Jimpikit Wajarai y Saúl Emigdio Gutiérrez Jara.

106.3. En la referida sesión, se procedió con la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Miriam Chabla Riera mocionó a Juan Jaramillo Estrella, mientras que Saúl Gutiérrez Jara a Zulay del Rocío Ávila Jara. Se realizó la votación y se eligió como vicealcalde a Juan Jaramillo Estrella.

1.1.22. Proceso de revisión 536-20-JP ("caso V")

107. Este se refiere a la acción de protección 13267-2019-00185, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 5 de junio de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 18 de mayo de 2020.

108. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 28 de noviembre de 2019, por la Defensoría del Pueblo; en contra del GAD del cantón Junín. En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo de 2019, en la que el Concejo Municipal eligió al vicealcalde.

109. El 16 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Junín expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción de protección. Frente a ello, la parte accionante interpuso recurso de apelación.

110. El 13 de enero de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí expidió la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso y confirmó la sentencia subida en grado.

111. Los hechos probados del caso son los siguientes:[43]

111.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, José Eustorgio Intriago Ganchozo fue electo alcalde del GAD Municipal del cantón Junín.

111.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Diana Carolina Cedeño Zambrano, Manuel Esteban García Intriago, Fabián Antonio García Santana, Wilter Hernán Mendoza Bravo y Carlos Enrique Vera Zambrano.

111.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Diana Cedeño Zambrano mocionó a Carlos Vera Zambrano y fue apoyada por Fabián Antonio García Santana. Se realizó la votación y, con cinco votos a favor y una abstención, Carlos Vera Zambrano fue elegido como vicealcalde.

1.1.23. Proceso de revisión 2013-19-JP ("caso W")

112. Este se refiere a la acción de protección 12313-2019-00462, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 25 de noviembre de 2019, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 27 de mayo de 2020.

113. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 15 de octubre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, a favor de las concejalas Mayra Fernanda Carrera Bosquez y Mayra Belén Silva Loor; en contra del GAD del cantón Montalvo. En esta, se impugnó la resolución de 15 de junio de 2019, en la que el Concejo Municipal eligió al vicealcalde.

114. El 6 de noviembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Montalvo expidió la sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción planteada y dispuso que se deje sin efecto la referida resolución y que se convoque a una nueva sesión para elegir a la segunda autoridad, con criterios de equidad y paridad de género. Frente a ello, el GAD interpuso recurso de apelación.

[43] Acta de la sesión de constitución del Concejo Cantonal del GAD Municipal del cantón Junín de 15 de mayo de 2019. Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Junín, expediente de la causa 13267-2019-00185, fojas 11 a la 13 y vueltas.

115. El 27 de febrero de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos expidió la sentencia de segunda instancia, en la que aceptó el recurso interpuesto y revocó la sentencia subida en grado.

116. Los hechos probados del caso son los siguientes:[44]

116.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Oscar Aguilar Solís fue electo alcalde del GAD Municipal del cantón Montalvo para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

116.2. En la sesión inaugural de 15 de junio de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Mayra Fernanda Carrera Bosquez, Mayra Belén Silva Loor, Holger Napoleón Gallegos Martínez, Washington Hernán Ledesma Sánchez y Jorge Adalberto Manzano Verdesoto.

116.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Mayra Silva Loor mocionó a Napoleón Gallegos Martínez, quien fue elegido como vicealcalde, por votación unánime, con seis votos a favor.

1.1.24. Proceso de revisión 600-20-JP ("caso X")

117. Este se refiere a la acción de protección 11317-2019-00254, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 5 de marzo de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 27 de mayo de 2020.

118. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 26 de septiembre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, a favor de la concejala Evelin María Santillán Yance; en contra del GAD Municipal del cantón Puyango. En esta, se impugnó, la resolución de 17 de mayo de 2019, en la que el Concejo Municipal eligió vicealcalde.

119. El 12 de noviembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puyango expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la parte accionante interpuso recurso de apelación.

[44] Acta de la sesión inaugural del GAD Municipal del cantón Montalvo. Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Montalvo, expediente de la causa 12313-2019-00462, cuerpo I, fojas 39 a la 41 y vueltas.

120. El 14 de febrero de 2020, la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Loja expidió la sentencia de segunda instancia, en la que rechazó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.

121. Los hechos probados del caso son los siguientes:[45]

121.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, José Hernán Encalada Elizalde fue elegido alcalde del GAD del cantón Puyango para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

121.2. En la sesión inaugural de 17 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Evelin Santillán Yance, Fredi Córdova, Jhonson Granda, Fabricio Leiva y José Aguilar.

121.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Fredi Córdova mocionó a Fabricio Leiva, quien, con tres votos a favor, una abstención y dos votos nulos, fue elegido como vicealcalde.

1.1.25. Proceso de revisión 611-20-JP ("caso Y")

122. Este se refiere a la acción de protección 01617-2019-00053, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 10 de marzo de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 27 de mayo de 2020.

123. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 17 de octubre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, a favor de las concejalas Melchora Elizabeth Romero Velásquez y María Aurelia Sarmiento Gavilanes; en contra del GAD del cantón San Fernando. En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo 2019, en la que el Concejo Municipal eligió al vicealcalde.

124. El 8 de noviembre de 2019, la Unidad Multicompetente del cantón San Fernando expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. Frente a ello, la parte accionante interpuso recurso de apelación.

[45] Acta de la sesión inaugural del GAD Municipal del cantón Puyango de 17 de mayo de 2019. Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puyango, expediente de la causa 11317-2019-00254, fojas 4 a la 6 y vueltas.

125. El 20 de febrero de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay expidió la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

126. Los hechos probados del caso son los siguientes:[46]

126.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Claudio Loja Loja fue elegido como alcalde del GAD Municipal del cantón San Fernando para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

126.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: María Aurelia Sarmiento Gavilanes, Melchora Elizabeth Romero Velásquez, María Gabriela Gavilanes Pacheco, Julio Alberto Quiridumbay Velásquez y Raúl Patricio Quizhpi Suscal.

126.3. En la referida sesión, se procedió con la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Julio Quiridumbay mocionó a María Sarmiento Gavilanes y el Alcalde mocionó a Raúl Patricio Quizhpi. Se realizó la votación y ambos concejales llegaron a un empate; de forma que, por el voto dirimente del Alcalde, se eligió a Raúl Patricio Quizhpi como vicealcalde.

1.1.26. Proceso de revisión 632-20-JP ("caso Z")

127. Este se refiere a la acción de protección 14255-2019-0123, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 10 de marzo de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 27 de mayo de 2020.

128. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 24 de octubre de 2019, por la Defensoría del Pueblo de Morona Santiago, a favor de la concejala Carmen Rita Ankuash Ampush; en contra del GAD de Taisha. En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo de 2019, en la que el Concejo Municipal eligió al vicealcalde.

129. El 14 de noviembre de 2019, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Morona expidió la sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción planteada y

[46] Acta 01-2019 de 15 de mayo de 2019, correspondiente a la sesión inaugural del GAD del cantón San Fernando. Unidad Multicompetente del cantón San Fernando, expediente de la causa 01617-2019-00053, fojas 20 a la 23.

dispuso dejar sin efecto la elección del vicealcalde. Frente a ello, el GAD interpuso recurso de apelación.

130. El 20 de febrero de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago expidió la sentencia de segunda instancia, en la que rechazó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.

131. Los hechos probados del caso son los siguientes:[47]

131.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Bartolomé Atamaint Wachapa Ankuash fue electo alcalde del cantón Taisha para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

131.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejales y concejales: Rita Ankuash, Julio Naula, Oscar Morocho, Pedro Pandam, Achayat Watink.

131.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. El Alcalde mocionó a Pedro Jindiach Pandam Uwijindia, sin que ningún otro miembro del Concejo plantee otro candidato, se realizó la votación; y por unanimidad, se eligió a Pedro Pandam como vicealcalde.

1.1.27. Proceso de revisión 711-20-JP ("caso AA")

132. Este se refiere a la acción de protección 06308-2019-00511, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 25 de mayo de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 27 de mayo de 2020.

133. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 24 de septiembre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, a favor de la concejala Nelly Elizabeth Guachilema Velarde; en contra del GAD Municipal del cantón de Guano. En esta se impugnó la resolución de 15 de mayo de 2019, en la que el Concejo Municipal eligió al vicealcalde.

134. El 14 de octubre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Guano expidió la sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción planteada;

[47] Acta de sesión inaugural del Concejo del GAD del cantón Taisha de 15 de mayo de 2019. Unidad Judicial con sede en el cantón Morona, expediente de la causa 14255-2019-0123, fojas 85 y 85 vuelta.

por lo que, ordenó que se deje sin efecto la referida resolución y se convoque a una nueva elección. Frente a ello, el GAD interpuso recurso de apelación.

135. El 18 de noviembre de 2019, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Chimborazo emitió un auto, en el que aceptó el desistimiento del recurso de apelación presentado por el GAD y dispuso la devolución del proceso al inferior.

136. Los hechos probados del caso son los siguientes:

136.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Raúl Vinicio Cabrera Escobar fue electo alcalde del GAD del cantón Guano para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.[48]

136.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Nelly Elizabeth Guachilema Velarde, Fabián Allauca Mosquera, Rafael Escudero Iza, Alfonso Villarroel Zumba, Darwin Orlando Vizuete Altamirano.[49]

136.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Fabián Allauca Mosquera mocionó a Darwin Orlando Vizuete Altamirano, quien fue elegido como vicealcalde con seis votos a favor, por unanimidad.[50]

1.1.28. Proceso de revisión 18-20-JP ("caso BB")

137. Este se refiere a la acción de protección 23303-2019-01186, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 2 de diciembre de 2019, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 27 de julio de 2020.

138. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 11 de septiembre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, a favor de la concejala Silvana Katherine Lara Heras; en contra del GAD Municipal del cantón La Concordia. En esta, se impugnó la resolución de 15 de mayo de 2019, en la que el Concejo Municipal eligió el vicealcalde.

[48] Credencial del Alcalde del GAD Municipal del cantón Guano. Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Guano, expediente de la causa 06308-2019-00511, foja 38.
[49] Acta 1 del GAD cantonal de Guano de 15 de mayo de 2019. *Ibíd*., fojas 22 a la 25 y vueltas.
[50] *Ibíd.*

139. El 19 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente de La Concordia expidió la sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción de protección y ordenó que se deje sin efecto la elección de vicealcalde y se convoque a una sesión para elegir a la segunda autoridad del ejecutivo; es decir, que se elija a la concejala Silvana Katherine Lara Heras por ser la única mujer. Frente a ello, el GAD interpuso recurso de apelación.

140. El 20 de noviembre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas expidió la sentencia de segunda instancia, en la que aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.

141. Los hechos probados del caso son los siguientes:[51]

141.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Luis David Álava Alcívar fue elegido alcalde del GAD Municipal de La Concordia para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

141.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Silvana Katherine Lara Heras, Servio Tulio Samaniego Aymar, Washington Javier García Sornoza, Igor Fernando Gallardo Benalcázar y Óscar Germán Veliz Pucha.

141.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Igor Gallardo mocionó a Servio Tulio Samaniego Aymar, quien fue elegido con cuatro votos a favor, uno en contra y uno en blanco.

1.1.29. Proceso de revisión 865-20-JP ("caso CC")

142. Este se refiere a la acción de protección 18112-2019-00050,[52] cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 10 de junio de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 27 de julio de 2020.

143. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 28 de octubre de 2019, por la Defensoría del Pueblo, a favor de la concejala Catalina Barrera; en contra del GAD Municipal del cantón Tisaleo. En esta, se impugnó la

[51] Acta de la sesión inaugural del período 2019-2023 del GAD Municipal del cantón La Concordia de 15 de mayo de 2019. Unidad Judicial Multicompetente de La Concordia, expediente de la causa 23303-2019-01186, fojas 7 a la 8 y vueltas.
[52] En la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Quero, la causa fue signada con el número 18335-2019-00579.

resolución de 15 de mayo de 2019, en la que el Concejo Municipal eligió al vicealcalde.

144. El 11 de noviembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Quero expidió la sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción planteada y dispuso dejar sin efecto la elección de vicealcalde y que se convoque a una nueva sesión para la elección de la segunda autoridad del ejecutivo. Frente a ello, el GAD interpuso recurso de apelación.

145. El 4 de junio de 2020, la Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes infractores de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua expidió la sentencia de segunda instancia, en la que aceptó el recurso y revocó la sentencia subida en grado.

146. Los hechos probados del caso son los siguientes:[53]

146.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Víctor Zumba fue elegido alcalde del GAD del cantón Tisaleo para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

146.2. En la sesión inaugural de 15 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Catalina Barrera, Geovanni Manotoa, Isaías Mejía, Alonso Ortiz y Llovany Sánchez.

146.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Catalina Barrera mocionó a Geovanni Manotoa y Alonso Ortiz mocionó a Isaías Mejía. Se realizó la votación y, con tres votos a favor, se eligió como vicealcalde a Isaías Mejía.

1.1.30. Proceso de revisión 1015-20-JP ("caso DD")

147. Este se refiere a la acción de protección 13322-2020-00047, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 10 de julio de 2019, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 27 de julio de 2020.

148. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 27 de enero de 2020, por la Defensoría del Pueblo, a favor de las concejalas Kattrin Katiana

[53] Acta 001 de la sesión inaugural del Concejo de Administración 2019-2023 de 15 de mayo de 2019. Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Quero, expediente de la causa 18335-2019-00579, fojas 4 a la 9 y vueltas.

Cevallos Barberan y Jigsell Ceneida Orejuela Orejuela; en contra del GAD del cantón Flavio Alfaro. En esta, se impugnó la resolución de 14 de mayo del 2019, en la que el Concejo Municipal eligió al vicealcalde.

149. El 27 de mayo de 2020, la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Flavio Alfaro expidió la sentencia de primera instancia, en la que rechazó la demanda.

150. Los hechos probados del caso son los siguientes:[54]

150.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Enrique Intriago Alcívar fue elegido alcalde del cantón Flavio Alfaro para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

150.2. En la sesión inaugural de 14 de mayo de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Kattrin Katiana Cevallos Barberan, Jigsell Cenaida Orejuela, Kelvi Aladenes Bolaños Cedeño, Klever Estauro Cevallos Solorzano y Pedro José Vega Pinargote.

150.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Jigsell Cenaida Orejuela mocionó a Klever Estauro Cevallos, quien fue elegido como vicealcalde con seis votos a favor.

1.1.31. Proceso de revisión 1965-20-JP ("caso EE")

151. Este se refiere a la acción de protección 17985-2019-00626, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 21 de octubre de 2020, incluyendo la sentencia en revisión. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 6 de abril de 2021.

152. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 2 de agosto de 2019, por la Defensoría del Pueblo del Ecuador, en representación de Soledad Benítez, Gissela Chalá, Luz Elena Coloma, Andrea Hidalgo, Analía Ledesma, Blanca Paucar, Mónica Sandoval y Brith Vaca; en contra del GAD de Quito. En esta, se impugnó la resolución tomada en la sesión inaugural del Concejo Municipal, en la cual se eligió como vicealcalde a Santiago Guarderas Izquierdo.

[54] Acta de sesión inaugural del Concejo del GAD Municipal del cantón Flavio Alfaro de 14 de mayo de 2019. Unidad Judicial Multicompetente del cantón Flavio Alfaro, expediente de la causa 13322-2020-00047, fojas 128 a la 129 y vueltas.

153. El 27 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Tumbaco del Distrito Metropolitano de Quito expidió la sentencia de primera instancia, en la que negó la acción planteada. El 24 de octubre de 2019, la parte accionada solicitó recurso de aclaración y ampliación, lo que se negó por improcedente. Frente a ello, la parte accionante interpuso recurso de apelación.

154. El 7 de agosto de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha expidió la sentencia de segunda instancia, en la que negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

155. Los hechos probados del caso son los siguientes:[55]

155.1. En las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, Jorge Yunda Machado fue electo alcalde del Distrito Metropolitano de Quito para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

155.2. En la sesión inaugural de 16 de mayo de 2019, el Alcalde declaró instalado el Concejo Metropolitano de Quito para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Bernardo Abad, René Bedón, Soledad Benítez, Diego Carrasco, Juan Manuel Carrión, Omar Cevallos, Gissela Chalá, Marco Collaguazo, Eduardo Del Pozo, Juan Carlos Fiallo (ausente en la sesión inaugural), Mario Granda, Santiago Guarderas, Andrea Hidalgo, Analía Ledesma, Fernando Morales, Orlando Núñez, Blanca Paucar, Luis Reina, Luis Robles, Mónica Sandoval, Brith Vaca.

155.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. René Bedón mocionó a Santiago Guarderas y Brith Vaca a Gissela Chalá. Se puso a consideración la moción presentada por René Bedón y el Concejo votó. Con doce votos a favor, ocho en contra, una abstención y un voto en blanco, se designó a Santiago Guarderas Izquierdo como vicealcalde.

1.1.32. Proceso de revisión 1796-20-JP ("caso FF")

156. Este se refiere a la acción de protección 13337-2020-00102, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 5 de noviembre de 2020, incluyendo la sentencia en revisión.

[55] Acta de la sesión inaugural del Concejo Metropolitano de Quito de 16 de mayo de 2019. Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Tumbaco del Distrito Metropolitano de Quito, expediente la causa 17985-2019-00626, fojas 22 a la 67.

El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión 1041-19-JP el 6 de abril de 2021.

157. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 22 de enero de 2020, por la Defensoría del Pueblo, en representación de Marciana Auxiliadora Valdiviezo Zamora, Janeth María Violeta Ávila Giler, Teresa Verónica Calderón Quiroz y María Beatriz Santos Vélez; en contra del GAD del cantón Manta. En esta, se impugnó la resolución de 4 de julio de 2019, en la que el Concejo Municipal el eligió al vicealcalde.

158. El 13 de febrero de 2020, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta expidió la sentencia de primera instancia, en la que rechazó la acción planteada. Frente a ello, la parte accionante interpuso recurso de apelación.

159. El 13 de agosto de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí expidió la sentencia de segunda instancia, en la que aceptó el recurso interpuesto. Como medidas de reparación, dispuso: dejar sin efecto la designación de Raúl Alberto Castro Flores como vicealcalde del GAD Municipal del cantón Manta; el Concejo del GAD accionado convoque a una sesión, en el término máximo de quince días, con la finalidad de elegir a la segunda autoridad del Concejo Municipal, en el que se observe el principio de igualdad material y paridad; y publicar el contenido de la sentencia en la página web del GAD por 30 días.

160. Los hechos probados del caso son los siguientes:[56]

160.1. En las elecciones seccionales de 24 de marzo de 2019, Agustín Aníbal Intriago Quijano fue elegido alcalde del cantón Manta para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2019 y el 14 de mayo de 2023.

160.2. En la sesión inaugural de 4 de julio de 2019, el Alcalde declaró constituido el Concejo Municipal para el período 2019-2023, conformado por las siguientes personas concejalas y concejales: Leonso Miller Andrade Ulloa, Juan Manuel Casanova García, Raúl Alberto Castro Flores, Mauro Vicente Rezabala Pico, Hernán Vladimir Salcedo Loor, Néstor Ledin Valencia Bravo, Bosco Adrián Vera Delgado, Marciana Auxiliadora Valdiviezo Zamora, Janeth María Violeta Ávila Giler, Teresa Verónica Calderón Quiroz, María Beatriz Santos Vélez.[57]

[56] Acta 001-2019 de 4 de julio de 2019. Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, expediente de la causa 13337-2020-00102, fojas 52 a la 53 y vueltas.
[57] María Beatriz Santos Vélez solicito que se Edwin Guerrero Monje, concejal suplente, sea principalizado para la sesión inaugural.

160.3. En la referida sesión, se procedió a la elección de la persona que ocuparía la Vicealcaldía. Marciana Auxiliadora Valdivieso Zamora mocionó a Raúl Alberto Castro Flores, quien fue elegido como vicealcalde, con ocho votos a favor y cuatro en contra.

1.2. Procedimiento en la Corte Constitucional

1.2.1 Sorteo y avoco

161. La sustanciación de la causa 1041-19-JP correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 6 de febrero de 2020. Asimismo, la correspondiente Sala de Selección dispuso la selección y acumulación de los casos B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z, AA, BB, CC, DD, EE, FF al caso A, en las fechas señaladas en la reseña de cada uno de los casos materia de revisión.

162. En auto de 16 de octubre de 2020, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa A y acumulados.[58]

163. En auto de 6 de julio de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento de las causas EE y FF, acumuladas al caso A.

1.2.2 *Amici curiae*

164. Las siguientes personas y organizaciones presentaron *amici curiae* respecto del caso 1041-19-JP y acumulados, en las siguientes fechas: el 14 de noviembre de 2019, el Colectivo Cabildo por las Mujeres del cantón Cuenca; el 7 de enero de 2020, Yaku Pérez Guartambel, como prefecto del GAD Provincial del Azuay; el 28 de febrero de 2020, Patricia Sarzosa, en representación de "Plataforma de Mujeres caminando hacia la Igualdad"; el 3 de marzo de 2020, María Alejandra Tazipanta Caiza, concejala del cantón Mejía; el 5 de marzo de 2020, Rosa Mireya Cárdenas, Parlamentaria Andina por Ecuador; el 29 de mayo y 1 de julio de 2020, la consultora Bolena; el 28 de octubre de 2020, Luz Anidt Romero Pulido, coordinadora provincial del "Observatorio Ciudadano para la aplicación, implementación y cumplimiento efectivo de la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la provincia de Sucumbíos"; el 30 de octubre de 2020, Fernanda Estefanía Villacís Ganchozo, defensora de los derechos de las mujeres; Ivonne Cárdenas Palma; Romina León Moreno; Wilma Azucena Torres Zapata; Elva Dolores Cabrera Armijos, representante legal del "Movimiento de Mujeres de El Oro"; Cristina Maribel Poveda Espín; Sonia Geovanna Velarde Galarza, concejala del cantón Ventanas; Marjorie Jazmín Vallejo Baquero; Lorena Macas Román, concejala del

[58] Hasta aquel momento, causas de la A hasta la DD.

cantón Zaruma; la "Fundación Mujeres por la Vida y la Paz del Ecuador (FUNMUVIPAZ)"; Cecilia Calderón Prieto de la organización civil "Flores de Ceibo"; Coordinadora política de "Mujeres del Guayas"; Adela Majé Barrera, defensora de derechos humanos y de la naturaleza; Maritza Victoria Guzmán Núñez, concejala del cantón Caluma; María Susana Coloma Freire, concejala y vicealcaldesa del cantón Pastaza; Lucía de los Ángeles Pérez Cadena, representante de la "Red de Mujeres del Cotopaxi"; Lisseth Paulina Cajilema Tobar, representante del colectivo "Mujeres por el Cambio"; Jorge Hernán Baeza, decano de la Facultad de Derechos de la UIDE; Alba Guevara Bárcenes, docente de la Facultad de Derecho de la UIDE y Astrid Cabrera Triviño, presidenta de la Asociación de la Escuela de Derecho de la UIDE; Cumandá Guevara Aguilar, viceprefecta de la provincia de Pastaza; Angelita del Pilar Fernández Falconí, coordinadora y representante legal de la "Coordinadora Política de Mujeres ecuatorianas - Chimborazo"; Olga Paulina Guevara Aguilar, asesora legal externa de la "Fundación de Derechos Humanos Igualdad en la Diversidad"; Marys Edelmira Quiñonez Bautista, presidenta de la "Asociación afro-palenque de Libertad de Esmeraldas"; Karina del Cisne Ponce Silva y Ana Karen Gómez Orozco, representantes de la "Organización de la sociedad civil Megamujeres (Mujeres por la Equidad de Género y Autonomía)"; Jessica Geovanna Vargas Cuenca, militante de la "Coordinadora Política de Mujeres Núcleo Provincial de Pastaza"; Brith Catherine Vaca Chicaiza, concejala metropolitana de Quito; el 4 de noviembre de 2020, Nelly Piedad Jácome Villalba, secretaria técnica del Concejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) y Jaime Morán Paredes, director nacional de asesoría jurídica de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME); el 5 de noviembre de 2020, Shiram Diana Atamaint Wamputsar, presidenta y representante legal del Consejo Nacional Electoral, y Dunker Morales Vela, procurador síndico del GAD de Quito; el 11 de noviembre de 2020, Johanna Marilyn Delgado Quijije, concejala del cantón Montecristi, y Surkuna; el 16 de noviembre de 2020, el Centro de Estudios por la Transparencia y Derechos Humanos (CETDE); el 14 de diciembre de 2020, Iván Santiago Valladares Noboa, ex vicealcalde del GAD de Francisco de Orellana.

1.2.3 Audiencia pública

165. En auto de 16 de octubre de 2020, el juez constitucional Alí Lozada Prado convocó a las partes procesales a una audiencia pública para el 6 de noviembre de 2020, a las 10h30.

166. La audiencia se realizó en la fecha y hora señaladas[59] y, en calidad de *legitimados activos*, comparecieron las siguientes personas: **(a)** en el caso A, Juan Carlos Castillo y Luz de Dolores Mazar Abrigo, en representación de Trudy Mardela Román

[59] Expediente constitucional, fojas 240 a la 243.

Salcedo, Verónica de María Rengel Ríos, Lorena Graciela Rodríguez Manchay y Nancy del Carmen Medina Sarmiento; **(b)** en el caso M, Patricia Mexandra Granda Berrera, en representación de Mirka Cabrera Mazzini, Liliana Loayza Loayza y Rocío Luna Bustamante, concejalas del cantón Machala; **(c)** en los casos B, C, E, F, G, H, I, J, K, W, L, D, BB, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, X, Y, Z, AA, CC, DD, Freddy Carrión Intriago, Marianela Maldonado y Saida Rovira, en representación de las siguientes personas: **(c.1)** la Defensoría del Pueblo del Ecuador, por los derechos de María Verónica Vargas Intriago, Mercedes Margarita Veintimilla Chinga, Fátima Marisol Párraga Quijije, María José Anda pavo y Mayra María Perero Intriago, concejalas del GAD de Portoviejo; **(c.2)** la Defensoría del Pueblo de Zamora Chinchipe, por los derechos de Ruth Magdalena González Marín, concejala del GAD de Yantzaza; **(c.3)** la Defensoría del Pueblo del Ecuador, por los derechos de Mayra Alejandra Tasipanta Caiza, concejala del GAD de Mejía; **(c.4)** la Defensoría del Pueblo en Bolívar, por los derechos de Maritza Victoria Guzmán Núñez y Silvana Albertina Rosero Jiménez, concejalas del GAD de Caluma; **(c.5)** la Defensoría del Pueblo de Bolívar, por los derechos de Derma Victoria Romero Vargas, concejala del GAD de Chimbo; **(c.6)** la Defensoría del Pueblo de Zamora Chinchipe, por los derechos de Ulda Mónica Álvarez Vargas y Jenny de Jesús Cabrera Pardo, concejalas del GAD de Centinela del Cóndor; **(c.7)** la Defensoría del Pueblo del Ecuador, por los derechos de Paola Flores Jaramillo y Marisol Perialoza Baculima, concejalas del GAD de Cuenca; **(c.8)** la Defensoría del Pueblo de Zamora Chinchipe, por los derechos de María Elena Mora Sarango y Heraldina Lida Ortega Maldonado, concejalas del GAD de Yacumbi, **(c.9)** la Defensoría del Pueblo de Bolívar por los derechos de Magdalena Pilco Rea, concejala del GAD de Guaranda; **(c.10)** la Defensoría del Pueblo de Los Ríos, por los derechos de Mayra Fernanda Carrera Bosquez y Mayra Belén Silva Loor, concejalas del GAD de Montalvo; **(c.11)** la Defensoría del Pueblo de Carchi, por los derechos de Adriana Marcela Portilla Cevallos, concejala del GAD de Tulcán; **(c.12)** la Defensoría del Pueblo del Ecuador, por los derechos de Carolina Raquel Sánchez y Estefanía de Jesús Montufar Albornoz, concejalas del GAD de Rumiñahui; **(c.13)** la Defensoría del Pueblo de Santo Domingo, por los derechos de Silvana Katherine Lara Heras, concejala del GAD de la Concordia; **(c.14)** la Defensoría del Pueblo del Ecuador, por los derechos de Verónica Lucía Miño Ortiz y Idelsa Tatiana Barba Medina, concejalas del GAD de Zapotillo; **(c.15)** la Defensoría del Pueblo de Loja, por los derechos de Johanna Calva Landacay y Deicy Leticia Cueva Cueva, concejalas de GAD de Quilanga; **(c.16)** la Defensoría del Pueblo del Ecuador de la Coordinación Zonal 3, por los derechos de Katherine Lizbeth Guevara Guevara, concejala del GAD de Cevallos; **(c.17)** la Defensoría del Pueblo del Ecuador de la Coordinación Zonal 1, por los derechos de Paola Elizabeth Ortega Imbaquingo, concejala del GAD de Mira; **(c.18)** la Defensoría del Pueblo del Ecuador de la Coordinación Zonal 6, por los derechos de Natalia Anabel Lalvay Segovia y Yadira Goyes Santillán, concejalas del GAD de Santa Isabel; **(c.19)** la Defensoría del Pueblo del Ecuador de la Coordinación Zonal

7, por los derechos de Ligia Rodríguez, Karina González y Patricia Picoita, concejalas del GAD de Loja; **(c.20)** la Defensoría del Pueblo del Pastaza, por los derechos de Rosa Alexandra Cali Palacios, concejala del GAD de Santa Clara; **(c.21)** la Defensoría del Pueblo de Morona Santiago, por los derechos de Zulay del Rocío Ávila Jara y Miriam Isabel Chabla Riera, concejalas del GAD de Sucúa; **(c.22)** la Defensoría del Pueblo del Ecuador de la Coordinación Zonal 4, por los derechos de Diana Carolina Cedeño, concejala del GAD de Junín; **(c.23)** la Defensoría del Pueblo del Ecuador de la Coordinación Zonal 7, por los derechos de Evelin María Santillán Yance, concejala del GAD de Puyango; **(c.24)** la Defensoría del Pueblo del Ecuador de la Coordinación Zonal 6 por los derechos de Melchora Elizabeth Romero Velásquez y María Aurelia Sarmiento, concejalas del GAD de San Fernando; **(c.25)** la Defensoría del Pueblo de Morona Santiago, por los derechos de Carmen Rita Ankuash, concejala del GAD de Taisha; **(c.26)** la Defensoría del Pueblo de Chimborazo, por los derechos de Nelly Elizabeth Guachilema Velarde, concejala del GAD de Guano; **(c.27)** la Defensoría del Pueblo de la Coordinación Zonal 3, por los derechos de Catalina Barrera, concejala del GAD de Tisaleo; **(c.28)** la Defensoría del Pueblo de la Coordinación Zonal 4, por los derechos de Kattrin Katiana Cevallos Barberan y Jigsell Ceneida Orejuela Orejuela, concejalas del GAD de Flavio Alfaro.

167. Como parte **legitimada pasiva**, comparecieron las siguientes personas: **(a)** en el caso B, David Antonio García Loor, como procurador síndico del GAD de Portoviejo; **(b)** en el caso C, María Cristina Domínguez Sotomayor, como procuradora síndica del GAD de Yantzaza; **(c)** en el caso E, Ramiro Mayorga Cárdenas, como procurador síndico del GAD de Mejía; **(d)** en el caso J, Tulio Guerrero Ramón como procurador síndico del GAD de Yacuambi; **(e)** en el caso L, María Eugenia López Pozo, en representación del GAD de Tulcán; **(f)** en el caso D, José Atahualpa Sánchez Granda, como procurador síndico del GAD de Rumiñahui; **(g)** en el caso M, Kelvin Franco y Vicente Rodríguez, en representación del GAD de Machala; **(h)** en el caso O, John Pardo, como procurador síndico del GAD de Quilanga; **(i)** en el caso T, Jessica Gabriela Valencia Guamanquispe, como procuradora síndica del GAD de Santa Clara, Vinicio Shiguango, como vicealcalde y Nicolás López, como concejal; **(j)** en el caso AA, Rony Avilés Chavarrea, como procurador síndico del GAD de Guano; y **(k)** en todas las causas, Marco Proaño y Karola Samaniego Tello, en representación de la Procuraduría General del Estado.

168. A pesar de haber sido debidamente notificados, no comparecieron a la audiencia las siguientes personas legitimadas pasivas: **(a)** el GAD de Santa Clara, en el caso A; **(b)** el GAD de Caluma, en el caso F; **(c)** el GAD de Chimbo, en el caso G; **(d)** el GAD de Centinela del Cóndor, en el caso H; **(e)** el GAD de Cuenca, en el caso I; **(f)** el GAD de Chimbo, en el caso K; **(g)** el GAD de Montalvo, en el caso W; **(h)** el GAD de La Concordia en el caso BB; **(i)** el GAD de Zapotillo, en el caso N; **(j)** el GAD de Cevallos, en el caso P; **(k)** el GAD de Mira, en el caso Q; **(l)** el GAD de Santa Isabel

en el caso R; **(m)** el GAD de Loja en el caso S; **(n)** el GAD de Sucúa en el caso U; **(o)** el GAD de Junín en el caso V; **(p)** el GAD de Puyango en el caso X; **(q)** el GAD de San Fernando en el caso Y; **(r)** el GAD de Taisha en el caso Z; **(s)** el GAD de Tisaleo en el caso CC; **(t)** el GAD de Flavio Alfaro en el caso DD.

169. Por otra parte, en calidad de *amici curiae* comparecieron a la audiencia las siguientes personas: **(a)** Johanna Melyna Romero Larco en representación de Bolena, Género y Diversidades; **(b)** Christian Paula Aguirre, en calidad de director del Instituto de Investigación en Igualdad, Género y Derechos de la Universidad Central del Ecuador; **(c)** Gustavo Marcelo Silva Cajas; **(d)** Cristian Eduardo Zamora Matute, en calidad de concejal urbano del cantón Cuenca; **(e)** Adriana Marisol Peñaloza Bacuilima en calidad de concejala rural del cantón Cuenca; **(f)** Paolina Vercoutere Quinche en calidad de concejala del cantón Otavalo; **(g)** Sebastián Edgardo Pérez Carrasco y Amanda del Cisne Jaramillo Monteros; **(h)** Luz Anidt Romero Pulido en representación del Observatorio Ciudadano Nacional para la Aplicación, Implementación y Cumplimiento Efectivo de la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia Contra la Mujer, OCPEVM; **(i)** Ana Beatriz Tola Bermeo en representación de la Plataforma de Mujeres Camino hacia la Igualdad; **(j)** Rufo Javier Lema Villalba en calidad de procurador síndico del GAD Municipal del cantón Otavalo; **(k)** Astrid Alejandra Cabrera Trivino en calidad de presidenta de la Asociación de la Escuela de Derecho de la Universidad Internacional del Ecuador; **(l)** Ingrid Pilar Rassa Parra en representación del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos, SURKUNA; **(m)** Nidia María Soliz Carrión en representación de la coordinación del Cabildo por las Mujeres del Cantón Cuenca; **(n)** Fernando Adrián Bastias Robayo en representación de la Clínica de Litigio Jurídico en Derecho Constitucional de la Escuela de Derecho de la Universidad de Guayaquil; **(ñ)** Isabella María Palacios Ordóñez y Daniel Fernando Mejía Terán en representación del Centro de Estudios por la Transparencia y Derechos Humanos de la Universidad Internacional del Ecuador; **(o)** Liliana Elizabeth Durán Aguilar, en calidad de asambleísta nacional y coordinadora del Grupo Parlamentario por los derechos de Trabajadores y la Seguridad Social; **(p)** Ana Karen Gómez Orozco y Karina del Cisne Ponce Silva en representación de la Organización de la Sociedad Civil Mega Mujeres, Mujeres por la Equidad de Género y Autonomía; **(q)** Yazmín Karina Calva González y Marieta Bolivia Delgado Tello en representación de la Asociación Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas de Zamora Chinchipe; **(r)** Silvana Katherine Lara Heras en calidad de concejala del cantón La Concordia; **(s)** Berennice Belén Gaona Loaiza y Andrea Estefanía Rivera Bermello en representación del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos; **(t)** Angelita Del Pilar Fernández Falconí y Marco Alejandro Ruiz Salgado, en calidad de coordinadora política de Mujeres Ecuatorianas y su abogado, respectivamente; **(u)** Daniela Fernanda Chacón Arias; **(v)** Vivian Isabel Idrovo Mora; **(w)** Lisseth Paulina Cajilema Tobar en representación del Colectivo de derecho humanos Kinty Ñana;

(x) Rene Paulina Rueda Fierro en calidad de coordinadora del Observatorio de Erradicación de Violencia de Genero de Santo Domingo de los Tsáchilas, secretaria nacional del Observatorio de Aplicación de la Ley de Ley de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer y vicepresidenta del Consejo de Observatorios del Ecuador; **(y)** Rogelio Fernando Valencia Alcívar; **(z)** Maritza Victoria Guzmán Núñez en calidad de concejala del cantón Caluma; **(aa)** Nicky Alberto Bravo Hidrovo en representación del Movimiento Social por la Defensa de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud del Ecuador; **(ab)** Erika Nataly Chuchuca Ajila y Johanna Judith Romero García en representación del Movimiento de Mujeres de El Oro; **(ac)** Nelly Piedad Jácome Villalva en calidad de Secretaria Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Género; **(ad)** Jaime Francisco Morán Paredes en calidad de director nacional de Asesoría Jurídica de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; **(ae)** Mayra Alejandra Tasipanta Caiza en calidad de concejala del cantón Mejía; **(af)** Estefanía De Jesús Montúfar Albornoz en calidad de concejala del cantón Rumiñahui; **(ag)** Katherine Lizbeth Guevara Guevara en calidad de concejala de Cevallos; **(ah)** María Micaela Camacho Galárraga en representación del Colectivo; **(ai)** Shirarn Diana Atamaint Wamputsar en calidad de presidenta de la Asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral; **(aj)** Johanna Marilyn Delgado Quijije y Gabriela Estefanía Obando Balseca en calidad de concejala de Montecristi y su abogada, respectivamente; **(ak)** Lucía De Los Ángeles Pérez Cadena en representación de la Red de Mujeres de Cotopaxi; **(al)** Brith Catherine Vaca Chicaiza en calidad de concejala metropolitana de Quito; **(am)** Jessica Vargas Cuenca en calidad de coordinadora política de Mujeres – Núcleo Provincial de Pastaza; **(an)** Olga Paulina Guevara Aguilar como asesor legal de la Fundación de Derechos Humanos, Igualdad en la Diversidad; **(añ)** Cumandá Del Carmen Guevara Aguilar en calidad de viceprefecta del GAD Provincial de Pastan; **(ao)** María Susana Coloma Freire en calidad de concejala y vicealcaldesa del cantón Pastaza; **(ap)** Ana Mireya Triviño Cisneros en representación de la Fundación Mujeres por la Vida del Ecuador; **(aq)** Lorena Macas Román en calidad de concejal del cantón Zaruma; **(ar)** Vilma Azucena Torres Zapata; **(as)** Maydita Zabala Mora en calidad de directora de la Fundación Aequitas; **(at)** Mery Mestanza en calidad de abogada de Danilo Morocho Oña, vicealcalde del cantón Rumiñahui; **(au)** Nelly Guachilema en calidad de concejala del cantón Guano; **(av)** Cecilia Calderón en calidad de coordinadora política de Mujeres del Guayas.

1.2.4 Aprobación del proyecto de sentencia

170. En la sesión de 20 de marzo de 2024, la Sala de Revisión, conformada por la jueza y jueces constitucionales Daniela Salazar Marín, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 28 de febrero de 2024, aprobó el proyecto de sentencia propuesto por el juez sustanciador, con base en la competencia prevista en el artículo 199 de la LOGJCC.

2. Competencia

171. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones adoptadas dentro de procesos correspondientes a garantías jurisdiccionales. Esto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436.6 de la Constitución, en concordancia con los artículos 2, numerales 3 y 25, de la LOGJCC.

3. Pretensiones y fundamentos de las partes

3.1. Pretensiones y fundamentos del caso A (elección de viceprefecto o viceprefecta)

172. **Luz del Dolores Salazar Abrigo** ("**accionante**") pretende que se declare que la elección del señor Jorge Zárate Castro como viceprefecto de la provincia de Loja vulneró los principios de paridad (artículos 61.7 y 65 de la Constitución) e igualdad (artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución), los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (artículo 76.1 de la Constitución) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución) de las mujeres de Loja; así como otros principios constitucionales. Y solicitó, en consecuencia, que se deje sin efecto dicha designación.

173. Para fundamentar sus pretensiones, la accionante argumenta que los principios de paridad e igualdad y de no discriminación eran aplicables al procedimiento de elección de la segunda dignidad del GAD provincial de Loja. Por ello, en consideración a que el prefecto era hombre, de la terna para elegir al reemplazo de la viceprefecta que renunció, se debió elegir a una mujer. Concretamente, indica que no se respectó el artículo 61.7 de la Constitución, ya que el Código de la Democracia

(en sus artículos 3[60] y 9,[61] 163[62] y 165.d[63]), estableció que los binomios para la viceprefectura deberán estar conformado por un hombre y una mujer.

174. El **GAD provincial de Loja** indicó que los principios de paridad y alternabilidad no obligan a la elección de una mujer como viceprefecta, sino únicamente a que las listas estén compuestas por igual número de hombres y mujeres. Así, puesto que la terna de elección fue integrada por dos mujeres y un hombre, se cumplió con los referidos principios, sin que se evidencie afectación de derechos.

175. La **Procuraduría General del Estado** mencionó que la controversia es respecto de la interpretación de una disposición legal, por lo que no plantea una cuestión constitucional y, en consecuencia, se debe desestimar la demanda.

3.2. Pretensiones y fundamentos de los casos B a FF (elección de vicealcalde o vicealcaldesa)

176. La **Defensoría del Pueblo** ("**entidad accionante**") fue la parte accionante en todas las demandas presentadas en contra de los GAD municipales. En todas ellas, se

---

[60] Código de la Democracia (marzo de 2018), artículo 3: "El Estado promueve 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, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas para las elecciones pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial.
El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados".

[61] Código de la Democracia (marzo de 2018), artículo 99: "Las candidaturas pluripersonales se presentarán en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes. Las listas se conformarán paritariamente con secuencia de mujer - hombre u hombre - mujer hasta completar el total de candidaturas principales y suplentes.
Las candidaturas de Presidenta o Presidente de la República y su binomio vicepresidencial; Gobernadoras o Gobernadores; Prefectas o Prefectos y sus respectivos binomios; así como las de Alcaldesas o Alcaldes Municipales o Distritales, serán consideradas candidaturas unipersonales.
La solicitud de inscripción de candidatas y candidatos se receptará hasta las 18H00 del último día del período previsto para la solicitud de inscripción de candidaturas en la convocatoria a elecciones. Las candidaturas deberán presentarse en los formularios proporcionados por el Consejo Nacional Electoral donde se harán constar los nombres y fotografías de las candidatas y candidatos principales y los nombres de los suplentes, junto con sus firmas de aceptación".

[62] Código de la Democracia (marzo de 2018), artículo 163: "Para las elecciones de prefectura y viceprefectura, se presentarán binomios que constarán en la misma papeleta y se proclamará ganadores a quienes hubiesen obtenido el mayor número de votos. Los binomios deberán integrarse con la participación de una mujer y un hombre o viceversa.
En las elecciones para las alcaldías de distrito metropolitano y alcaldías municipales se proclamará electo al candidato o candidata que hubiere obtenido el mayor número de votos".

[63] Código de la Democracia (marzo de 2018), artículo 165: "Las autoridades electorales proclamarán electas o electos como principales a quienes hubieren sido favorecidos con la adjudicación de puestos; y como suplentes de cada candidata o candidato principal electo, a quienes hubieren sido inscritos como tales. De producirse empate por el último escaño entre candidatos del mismo sexo se procederá a sortear la ganadora o el ganador entre quienes se encuentren en esta situación. Si entre los empatados se encuentra una mujer, tendrá preferencia en la adjudicación en aplicación de las medidas de acción positiva y los principios de equidad y paridad que reconocen la Constitución y la ley, para que ésta ocupe dicho escaño".

solicitó que se declare que la elección de un vicealcalde hombre, cuando el alcalde electo es un hombre, vulnera los derechos a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución) y a la igualdad (artículo 11.2 de la Constitución) y el principio de paridad; así como la supremacía constitucional, incluyendo instrumentos internacionales de derechos humanos.[64] Además, solicitó que se dejen sin efecto las sesiones inaugurales en cuanto a la elección del vicealcalde hombre y se convoque a una nueva sesión, en la que los concejos municipales elijan a dicha dignidad conforme los principios de paridad; que se publique la sentencia en diarios de mayor circulación y en la página web de los GAD; y, que se realicen capacitaciones a funcionarias y funcionarios de dichas instituciones.

177. Para fundamentar sus pretensiones, la entidad accionante señaló que se debió elegir y designar como segunda autoridad de los GAD a una mujer por cuanto el alcalde es hombre, conforme los artículos 61.7, 65 y 66.4 de la Constitución, ya que estas normas obligan a los concejos municipales a aplicar criterios de paridad y acciones afirmativas a favor de las concejalas. Además, indica que estas disposiciones constitucionales son concordantes con el artículo 317 del COOTAD, que establece que el concejo municipal debía elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad de acuerdo con el principio de paridad entre hombres y mujeres **en lo que fuera posible**, es decir, cuando existan mujeres concejalas.

178. Por su parte, los **GAD y** la **Procuraduría General del Estado** ejercieron su derecho de contradicción en cada proceso de acción de protección; y es posible identificar los siguientes grupos principales de contrargumentos:

178.1. Las entidades demandadas manifestaron que la disposición contenida en el artículo 317 del COOTAD no establece una obligación de elegir a una mujer cuando el alcalde es un hombre, sino la posibilidad de participar en igualdad de condiciones para dicho cargo. Por ello, no se vulneraron los derechos invocados, ya que las concejalas pudieron participar libremente en la elección para la vicealcaldía. Esto último se demostraría porque no se impidió a las concejalas ser mocionadas para ocupar la vicealcaldía, presentar una moción de candidatura o votar a favor de una de ellas.[65]

178.2. La Procuraduría General del Estado, mediante los oficios 2131 de 6 de junio de 2011 y 2727 de 7 de julio de 2011, absolvió consultas con carácter

[64] La Defensoría del Pueblo citó: el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas aprobada el 19 de diciembre de 2011 sobre el derecho de participación de las mujeres en la política; el artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación en contra de la mujer; la recomendación general 23 del Comité de la CEDAW sobre la vida política y pública.
[65] Esto, respecto de los casos C, D, E, F, G, H, I, J, N, O, P, Q, R, X, Y, Z, AA, CC, DD.

vinculante para la administración, en las que estableció que el artículo 317 del COOTAD se refiere a la posibilidad de que tanto hombres como mujeres participen con igual derecho como candidatos para la elección de la segunda autoridad, sin que ello tenga relación con quién ejerza la alcaldía, sea el alcalde hombre o mujer. Por lo que no se vulneraron los derechos de las concejalas, en razón que pudieron participar en igualdad de condiciones en las sesiones y en la elección del vicealcalde.[66]

178.3. Los GAD cuentan con autonomía política, administrativa y financiera, por lo que ninguna autoridad extraña puede interferir en la toma de sus decisiones; y una eventual sentencia que acepte la demanda podría constituir una interferencia a su autonomía.[67]

178.4. Para la elección del vicealcalde, las concejalas, de forma libre y sin coacción, decidieron mocionar a un hombre concejal para dicha dignidad o votaron por él. Además, que pudieron automocionarse y no lo hicieron.[68] Y que no existió imposibilidad de que participen.[69]

178.5. Se trata de una cuestión de mera legalidad, ya que se está cuestionando la aplicación de una norma legal, por lo que es un asunto que puede ser impugnado en vía administrativa o jurisdiccional ante el contencioso administrativo.[70]

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

179. De la revisión de los casos, las pretensiones de las partes y sus fundamentos, esta Corte aprecia que todos comparten un patrón común: se trata de presuntas vulneraciones a los derechos de las mujeres concejalas de los GAD, provincial y municipales, por la alegada falta de cumplimiento del principio de paridad en la elección de las segundas dignidades de dichos concejos. Esto, en virtud de que se eligió, respectivamente, a un hombre en lugar de a una mujer para la viceprefectura o vicealcaldía, cuando la primera dignidad era en ambos casos otro hombre.

180. Las entidades accionadas sostuvieron que al controvertirse el alcance de una norma infraconstitucional y su aplicación por parte de los concejos municipales, se trataría de un asunto de mera legalidad. Por consiguiente, debió ser impugnado en vía administrativa o ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, de los

[66] Esto, respecto de los casos B, C, D, F, I, J, K, L, Q, X, Y, BB, DD.
[67] Esto, respecto de los casos B, C, F, K, V, BB.
[68] Esto, respecto de los casos B, F, H, K, U, V, CC, DD.
[69] Esto, respecto de los casos G, X, AA.
[70] Esto, respecto de los casos E, F, R, T, U, V, W, X, Z, CC, DD.

argumentos de las partes, se identifica que el cuestionamiento no se limita a la aplicación o no de una regla de origen legal, sino que presenta un argumento sobre el principio o valora constitucional que subyace a la misma, a decir de la entidad accionantes el principio de paridad y el derecho a la igualdad material de las mujeres. De ahí que no corresponde desechar sin más las acciones en revisión sin verificar la existencia de vulneración de derechos constitucionales en contexto en el que se alega, además, la discriminación sistémica en contra de las mujeres y el derecho a un acceso igualitario a cargos públicos. Por lo que se descarta la alegada improcedencia de la vía constitucional y se continuará el análisis.

181. Respecto de la causa 1041-19-JP, alusiva al reemplazo de la viceprefecta del Consejo Provincial de Loja por su renuncia, las accionantes alegaron que la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y a la seguridad jurídica. Sin embargo, en aplicación del principio *iura novit curia*, esta Corte examinará las alegaciones de las accionantes como presuntas vulneraciones al derecho a la igualdad porque sus cargos se sustentan en que la falta de cumplimiento del principio de paridad, al momento de elegir el reemplazo de la viceprefecta saliente, impidió que una mujer acceda a esa dignidad, cuando el prefecto era un hombre.

182. En relación con los demás casos, todos ellos corresponden a acciones de protección presentadas por la Defensoría del Pueblo en contra de los concejos municipales de los GAD, cuyos miembros fueron electos por votación popular en las elecciones seccionales del 24 de marzo del 2019. Concejos que, en su primera sesión, eligieron a un hombre para ocupar la vicealcaldía, cuando otro hombre presidía dichos organismos. Además, las pretensiones y fundamentos de todas estas acciones de protección son coincidentes, a saber: buscan que se declare la vulneración de los derechos de las mujeres concejalas a la igualdad material y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 11.2,[71] 66.4[72] y 82 de la Constitución. En razón de que, al no haber sido elegida una mujer, se irrespetó el principio de paridad reconocido en el artículo 65[73] de la Constitución, en relación con el artículo 61 de la misma norma

[71] Constitución, artículo 11.2: "El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. [...] Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.
El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad".
[72] Constitución, artículo 66: "Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación".
[73] Constitución, artículo 65: "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, y en

y el inciso segundo del artículo 317 del COOTAD, entonces vigente. Ahora bien, pese a que la Defensoría del Pueblo imputa a los concejos municipales una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, se observa que su fundamento depende de la presunta vulneración del derecho a la igualdad, por lo que el examen de esta Corte se centrará en este último derecho.

183. Para revisar todos los casos que conforman la presente causa, esta Corte plantea los siguientes problemas jurídicos:

183.1. En el caso A (designación por ausencia definitiva de viceprefecta), ¿se vulneró el derecho de las mujeres a la igualdad real o material cuando el consejo provincial de Loja eligió a un hombre para reemplazar a la viceprefecta renunciante?

183.2. En los casos B al FF (elección de vicealcaldes), ¿se vulneró el derecho de las mujeres a la igualdad material o real cuando, siendo el alcalde un hombre, los concejos municipales eligieron a otro hombre para ocupar la vicealcaldía?

5. Consideraciones preliminares

184. Esta Magistratura estima necesario realizar previamente algunas consideraciones sobre (i) el derecho a la igualdad real o material y a la no discriminación sistémica o estructural de las mujeres; (ii) los derechos de participación de las mujeres en la vida pública y su ejercicio igualitario; y (iii) el principio de representatividad paridad de hombres y mujeres y sus reglas de acción afirmativa.

5.1. El derecho a la igualdad real o material y a la no discriminación sistémica o estructural de las mujeres

185. "Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades" promete la Constitución en su artículo 11.2 inciso primero. Y, en su artículo 66.4, distingue entre dos dimensiones del derecho general a la igualdad: el derecho a la igualdad formal y el derecho a la igualdad material.

186. El derecho a la **igualdad formal** obliga *prima facie* a tratar de manera idéntica quienes se hallen en una misma situación,[74] y prohíbe toda **discriminación de trato**,

los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial.
El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados".

[74] CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

es decir, toda diferenciación arbitraria o desproporcionada. El artículo 11.2 inciso segundo de la Constitución lo formula de esta manera:

> Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

187. Una manera de determinar si en un caso ha existido discriminación de trato, es decir, si se ha conculcado la igualdad formal, es desarrollando un examen de proporcionalidad del trato diferenciado –fin legítimo, idoneidad, necesidad y ponderación– es decir, aplicando el conocido como test de igualdad. De manera que la lista precedente debe interpretarse como un elenco de **categorías sospechosas**, situaciones fácticas en las que el escrutinio del trato diferenciado debe intensificarse, o sea, debe incrementarse la carga de la argumentación de quien defiende la constitucionalidad del trato diferenciado.

188. El derecho a la **igualdad material**, **real o sustantiva**,[75] por su parte, alude al imperativo de superar las desigualdades fácticas, muchas veces de carácter estructural, en las que se encuentran determinados grupos de personas, mediante el diseño de mecanismos de igualación real consistentes en tratos jurídicos diferenciados. En este sentido, el artículo 11.2 inciso tercero de la Constitución prescribe: "El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad". A este respecto, la Corte ha señalado que "los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes, requieren de un trato distinto que permita equiparar el goce y ejercicio de sus derechos a personas que se encuentran en aquellas situaciones distintas".[76]

189. De esta manera, cuando la Constitución promete efectivizar el valor de la igualdad en la vida social, entiende que para ello es insuficiente con garantizar a las personas que no serán tratadas diferenciadamente de manera arbitraria, es decir, desproporcionada; sino que también debe garantizarse en la mayor medida posible la reducción de las desigualdades que de hecho afectan a ciertos grupos desaventajados, a veces como resultado de estructuras sociales injustas. De ahí que la Constitución y

[75] CCE, sentencia 10-18-CN/19, párr. 66. También sentencias 040-14-SEP-CC, pág. 14; 258-15-SEP-CCP, pág. 21; 292-16-SEP-CC, pág. 23; entre otras.
[76] CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

el Derecho Internacional de los Derechos Humanos[77] exijan a las autoridades estatales no solo abstenerse de incurrir en tratos discriminatorios y proteger a las personas frente a ellos, sino también adoptar medidas positivas, ajustes razonables y acciones acorde a las circunstancias del caso que sean tendientes a garantizar el igual ejercicio de derechos,[78] revertir la desigualdad real y no perpetuarla.

190. En consecuencia, desde la perspectiva del derecho a la igualdad formal, no todo trato diferenciado es discriminatorio, sino únicamente cuando es desproporcionado y por tanto arbitrario.[79] Particularmente, si un trato diferenciado favorece a la mujer, este podría estar fundamentado en la búsqueda de la igualdad de un grupo poblacional en situación de desventaja frente a otros, en esos casos, el derecho a la igualdad real opera como fin legítimo en el examen de proporcionalidad, es decir, como contraparte del derecho a la igualdad formal, pues un trato aparentemente neutro o igualitario podría contribuir a perennizar la situación desventajosa de aquellos grupos e incluso a condenarlos a la exclusión social.

191. La desigualdad material o real tiene estrecha relación con la noción **de discriminación sistémica**, que es distinta a la discriminación de trato. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales define este otro tipo de problemática así:

> […] **la discriminación contra algunos grupos subsiste, es omnipresente, está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada.** Esta discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que **generan desventajas comparativas** para algunos grupos y privilegios para otros [énfasis añadido].

192. En relación con el principio de igualdad real, el artículo 35 de la Constitución señala varios "grupos de atención prioritaria", al siguiente tenor:

> Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán

[77] Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Humanos, en su Observación General 18, párr. 10, señaló que: "el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto". Asimismo, la Corte IDH, desde sus primeros pronunciamientos, como en la Opinión Consultiva OC-4/84, párr. 56, interpretó el contenido del artículo 1.1. y 24 y destacó: "Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles".

[78] CCE, sentencia 95-18-EP/24, párr. 128.

[79] CCE, sentencia 10-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 65.

> las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

193. El citado listado que no pueden interpretarse como enunciativa de categorías sospechosas de discriminación en el sentido de vulneración de la igualdad formal, sino como un elenco no exhaustivo de **grupos de atención prioritaria**. Estos grupos, dada su situación de desventaja, debida o no a causas estructurales, son merecedores de protección especial. Esta puede consistir, entre otros tipos de garantía del derecho a la igualdad real, en el establecimiento de políticas de trato diferenciado, como las acciones afirmativas.

194. Si bien el citado artículo 35 de la Constitución solo menciona como grupos de atención prioritaria a dos grupos de mujeres, las embarazadas y las que viven situaciones graves como violencia doméstica y sexual, el artículo 70 prescribe: "El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres [...]". Aquí se contiene el **derecho general de las mujeres a la igualdad formal y material**.

195. Entre otros medios, para la consecución de la igualdad real o material de la mujer, el Estado debe diseñar e implementar mecanismos de trato diferenciado a favor de ella –las medidas de "discriminación positiva" o "discriminación inversa"–. Estos mecanismos deben, siempre de manera diferenciada, atender a situaciones críticas en las que se manifiesta su desigualdad estructural frente a los hombres, situaciones que no se agotan en el embarazo o el padecimiento de violencia doméstica y sexual, sino que se extienden a contextos como el de la participación de las mujeres en la vida pública para el ejercicio de derechos en términos de igualdad.

196. Las dos mencionadas nociones de discriminación, relacionadas respectivamente con los principios de igualdad formal y material, son abarcadas por la definición de "discriminación contra la mujer" del artículo 1 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ("**CEDAW**"):[80]

> A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

197. Interpretando este artículo 1, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ("**Comité CEDAW**") aclara que la citada definición incluye la

[80] El Ecuador ratificó este tratado internacional el 9 de noviembre de 1981.

discriminación en función de "las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas".[81] El referido Comité también ha señalado que "[el] lugar que la mujer y el hombre ocupan en la sociedad depende de factores políticos, económicos, culturales, sociales, religiosos, ideológicos y ambientales que la cultura, la sociedad y la comunidad pueden cambiar".[82]

198. Con esa mira, la CEDAW alude a una serie de medidas positivas o afirmativas, de índole legislativa, administrativa, educativa, de política pública y judicial que deben adoptar los Estados para eliminar la discriminación de género que afecta a las mujeres. En su artículo 3, establece que estas medidas, consistentes en tratos diferenciados a favor de la mujer, deben considerar todas las esferas de la vida de las mujeres: política, social, económica y cultural.[83] Y, para "acelerar" la igualdad real de las mujeres, su artículo 4 fija la obligación de los Estados de "adoptar medidas especiales de carácter temporal".

199. Sobre estas medidas, en su Recomendación General 25, el Comité CEDAW afirma:

> El término "medidas" abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas. La elección de una "medida" en particular dependerá del contexto en que se aplique el párrafo 1 del artículo 4 y del objetivo concreto que se trate de lograr.[84]

200. Esta Corte también se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la necesidad de adoptar medidas diferenciadas de protección para afrontar las situaciones de discriminación histórica y estructural a las que se enfrentan las mujeres.[85] En ese sentido, ha especificado que:

> las acciones afirmativas son medidas dirigidas hacia un grupo poblacional en condición de desventaja cuya finalidad es promover el ejercicio igualitario de derechos y erradicar o reducir la discriminación estructural. Las accionas afirmativas no son una excepción al

[81] *Ibíd.*
[82] Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 28. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3), 68º período de sesiones (2000), párr. 5.
[83] CEDAW, artículo 3: "los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre".
[84] Comité CEDAW, Recomendación General 25, Medidas especiales de carácter temporal (párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), 30º período de sesiones (2004), *Ibíd.*, párr. 22.
[85] CCE, sentencia 108-14-EP/20, 9 de junio de 2020, párr. 84

principio de igualdad sino un medio para promover el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.[86]

5.2. Derechos de participación de las mujeres y su ejercicio igualitario

201. En su artículo 61, la Constitución enlista los derechos de participación de "[l]as ecuatorianas y ecuatorianos" en la vida pública. Los que, conforme con lo ya expuesto, deben ser ejercidos de acuerdo con el derecho de las mujeres a la igualdad, que incluye tanto el deber de no discriminación de trato (igualdad formal), cuanto el de promover su inclusión efectiva en el proceso político democrático (igualdad real).

202. Esto entronca con lo manifestado por la Corte IDH al referirse al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("**CADH**"): es "indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de la igualdad y la no discriminación".[87]

203. Los deberes estatales correspondientes al derecho de las mujeres a la igualdad real en el ejercicio de sus derechos políticos se recogen en el artículo 7 de la CEDAW en estos términos:

> Artículo 7.- Los Estados Partes **tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país** y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:
>
> a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
> b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
> c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.
>
> [énfasis añadido]

204. En su Recomendación General 23, el Comité CEDAW aclara que por "vida política y pública" se refiere al ejercicio del poder político y aspectos de la sociedad civil.[88] Parecería una redundancia decir que los derechos políticos se ejercen en la vida política y pública de un país; sin embargo, este énfasis se explica porque persisten estereotipos de género respecto de los roles que deben desempeñar las personas en

[86] CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 21.
[87] Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C 127, párr. 195.
[88] Comité CEDAW, Recomendación General 23. Vida política y pública, 16º período de sesiones (1997), párr. 5.

función de su sexo.[89] Así, se ha asociado tradicionalmente a las mujeres con actividades domésticas, de cuidado y crianza, del ámbito privado; y a los hombres, con actividades de gobierno, liderazgo, administración, propios del ámbito público.[90] Asimismo, esta Corte ha especificado que:

> Si bien los roles de género pueden variar con relación a la cultura, todavía persiste una atribución de características y un enfoque maternal y doméstico, en lo referente a la situación de la mujer.74 Siguiendo este patrón, surge un entorno en el que se asignan características a las mujeres para cumplir un rol "femenino tradicional", esperando de ellas, de manera obligatoria, actitudes como la sumisión. Mientras que al rol "masculino tradicional", se lo ve como una figura de autoridad, constreñida a la esfera pública y aislada del cuidado de los miembros de la familia y la realización de tareas domésticas.[91]

205. En el ámbito regional, el artículo 28 de la Carta Democrática Interamericana[92] establece que "[l]os Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática". Además, en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe del 2007 (Consenso de Quito), los gobiernos acordaron adoptar medidas y acciones positivas para lograr la paridad de género en la institucionalidad estatal, los cargos públicos y la representación política.[93] En las siguientes Conferencias Regionales, enfatizó en la necesidad de implementar la paridad de género, con el fin de alcanzar un ejercicio igualitario en los derechos políticos de las mujeres en relación con los hombres. Por ejemplo, en el Consenso de Brasilia (2010), se definió a la paridad como una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad;[94] y en el Consenso de Santo Domingo (2013), se estableció el compromiso de adoptar a la paridad como política de Estado.[95]

---

[89] Propiamente denominados estereotipos de roles sexuales y son aquellos que "se basan en las diferencias biológicas de los sexos para determinar cuáles son los roles o comportamientos sociales y culturales apropiados de hombres y mujeres". (Rebbeca J. Cook y Simone Cusack, Estereotipos de Género. Perspectivas Legales Transnacionales, University of Pennsylvania Press, 2009, pág. 32.)

[90] CIDH, El Camino hacia una democracia sustantiva: la Participación Política de las Mujeres en las Américas, 18 abril 2011, pág. 12.

[91] CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 168.

[92] OEA, aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001.

[93] Consenso de Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe del 2007, párrs. 25.1.ii) y vi).

[94] Consenso de Brasilia, Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, del 13 al 16 de julio de 2010, pág. 2: "reafirmando además que la paridad es una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad, que afecta sobre todo a las mujeres afrodescendientes de los pueblos indígenas y con discapacidad. Reafirmando asimismo que la paridad tiene por objeto alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y de representación social y política, y en las relaciones familiares, sociales, económicas, políticas y culturales".

[95] Consenso de Santo Domingo 2013, XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, reunidas en Santo Domingo, del 15 al 18 de octubre de 2013, párr. 101.

206. Existe consenso internacional sobre la persistencia de la brecha entre el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres y la realidad, pese a los avances conseguidos. ONU Mujeres señala que, a 2024, y "[a]l ritmo actual, la igualdad de género en las más altas esferas de decisión [directivos gubernamentales] no se logrará por otros 130 años". De forma que, en 141 Estados, las mujeres constituyen el 35,5% de las personas representantes en los cuerpos deliberativos locales.[96]

207. La situación del Ecuador es similar. El índice de paridad política en Ecuador, a 2022, muestra que hay una distancia de 41 puntos para alcanzar la participación política paritaria de las mujeres. Particularmente, en los gobiernos locales, solo se alcanzó un 39,2/100 puntos de representación de las mujeres.[97]

5.3. El principio de representación paritaria de hombres y mujeres y sus reglas de acción afirmativa

208. A fin de conseguir la igualdad real en el ejercicio de los derechos de participación de las mujeres en la vida pública, el Estado debe propender, como se ha dicho, al establecimiento de medidas que contrarresten la discriminación sistémica.

209. "Las ecuatorianas y ecuatorianos", prescribe la Constitución en su artículo 61.1, "gozan" del derecho a "ser elegidos" para cargos de representación popular. Y, como expresión de la igualdad real en el ejercicio de aquel derecho de participación (el derecho al sufragio pasivo), sus artículos 65 y 116 preceptúan que en las elecciones populares pluripersonales rige el **principio de paridad de género** concretizado en la alternabilidad y secuencialidad de las listas.

210. Por otro lado, en su artículo 65 –concordante con el 61.7–, la Constitución extiende el alcance del mencionado **principio de paridad** más allá del ejercicio del sufragio activo, al acceso a "cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos". Para la realización de este principio, el texto constitucional agrega: "[e]l Estado adoptará **medidas de acción afirmativa** para garantizar la participación de los sectores discriminados" (énfasis añadido).

211. En la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, esta Corte señaló que las normas contenidas en obligaciones relativas a derechos fundamentales pueden ser de dos

[96] ONU Mujeres, Hechos y cifras: Liderazgo y participación política de las mujeres. Disponible en: https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures.
[97] Atenea, PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional, Diagnóstico nacional: desafíos de la democracia paritaria en Ecuador (Índice de Paridad Política Ecuador 2022). Disponible en: https://ecuador.unwomen.org/sites/default/files/2023-08/indice_de_paridad_politica_ipp_2022_ecuador.pdf.

tipos: *de acción o de resultado* y de *fin o de comportamiento*.[98] En las obligaciones de acción, una vez que se cumplen las circunstancias del supuesto fáctico, el sujeto debe o no realizar ciertas acciones, es decir, producir cierto resultado. Por su parte, las obligaciones de fin ordenan o prohíben alcanzar un objetivo, esto es, la realización de un determinado estado de las cosas. La constatación del cumplimiento de estos dos tipos de obligaciones es diferente; en las primeras, el cumplimiento es de todo-o-nada (se verifica o no la acción ordenada o prohibida), mientras que las segundas admiten un cumplimiento graduable (la realización del fin se puede alcanzar en mayor o menor medida).

212. El **principio de paridad** antes mencionado, que de manera más precisa puede llamarse **principio de representatividad paritaria**, es una norma de fin o de comportamiento que obliga al legislador y otras autoridades normativas a instituir medidas de acción afirmativa que, empleando la terminología del citado artículo 65, "promuevan" el objetivo de la "representación paritaria de hombres y mujeres" en la vida pública. Esas medidas de acción afirmativa, por su parte, se traducen en **reglas de paridad** que norman de manera específica los mecanismos considerados como los **medios** más adecuados para conseguir el **fin** de la paridad.

213. El fin que el principio de paridad persigue no consiste en un estado de cosas en el que los hombres y las mujeres estén representados exactamente en igual número, sino en el que las mujeres tiendan a estarlo al menos en igual número que los hombres, pues incluso ellas podrían tener una representación mayor.

214. Las **reglas de paridad**, entonces, son un medio para garantizar el cumplimiento del fin prescrito por el **principio de paridad**; y este, a su vez, constituye un medio –o un fin intermedio– para alcanzar el fin de garantizar el **derecho de las mujeres a la igualdad real** en el ejercicio de sus derechos de participación en la vida pública. Puesto que las condiciones de igualdad "protege[n] el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación".[99]

215. Los órganos judiciales constitucionales de otros Estados también han reconocido a la paridad como un principio y han especificado que el mismo puede concretarse de diferentes formas.

[98] CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 85.1.
[99] Corte IDH, caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

215.1. La Corte Constitucional italiana ha establecido que

> [su] marco normativo constitucional y legal está inspirado, en general, en el principio fundamental de la efectiva paridad entre los dos sexos en la representación política nacional y regional […]. Tomando en cuenta la histórica subrepresentación de las mujeres en las asambleas electas, no debido a una exclusión formal dada por los requisitos de elegibilidad, sino por factores culturales, económicos y sociales, los legisladores determinan el camino de las medidas específicas destinadas a hacer efectivo un principio de igualdad abstractamente establecido, pero no plenamente implementado en la práctica política y electoral. Los medios para implementar este diseño para la realización de la paridad efectiva entre mujeres y hombres en el acceso a los cargos electivos pueden ser de diferentes tipos.[100]

215.2. El Tribunal Constitucional de España, por su parte, se refirió al principio de composición equilibrada de mujeres y hombres y concretó una regla del siguiente tenor:

> […] la disposición adicional segunda impugnada incorpora el principio de composición equilibrada de mujeres y hombres como condicionante de la formación de las listas electorales. Principio que se concreta en la exigencia de que "en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento". […] Estas previsiones no suponen un tratamiento peyorativo de ninguno de los sexos, ya que, en puridad, ni siquiera plasman un tratamiento diferenciado en razón del sexo de los candidatos, habida cuenta de que las proporciones se establecen por igual para los candidatos de uno y otro sexo. No se trata, pues, de una medida basada en los criterios de mayoría/minoría (como sucedería si se tomase en cuenta como elementos de diferenciación, por ejemplo, la raza o la edad), sino atendiendo a un criterio (el sexo) que de manera universal divide a toda sociedad en dos grupos porcentualmente equilibrados.[101]

215.3. En Latinoamérica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México analizó la obligación de las entidades federativas de tomar acciones tendientes a la paridad de género. En este contexto, especificó que pueden existir una multiplicidad de medidas y que este principio puede coexistir con otros principios constitucionales en procesos electorales:

> En esta tesitura, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer en su normativa local **acciones tendientes a la paridad de género** para la asignación de diputaciones por el principio de representación

[100] Traducción de la Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 4/2010 de la Corte Constitucional italiana, publicada el 20 de enero de 2010. Acción de legitimidad constitucional: Se impugnan varios artículos de la Ley de la región de Campania de 27 de marzo de 2009, 4 (Ley Electoral).

[101] Tribunal Constitucional de España, sentencia 12/2008, cuestión y recurso de inconstitucionalidad acumulados. Constitucionalidad del artículo 44 bis de la Ley Orgánica 5/1985, 19 de junio, del régimen electoral general, introducido por la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, 22 de marzo de 2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

> proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños. Ciertamente **pueden existir múltiples variantes en la implementación de tales medidas** correctivas en el ámbito local, pues la distribución específica entre legisladores locales de mayoría relativa y representación proporcional forma parte de la libertad configurativa de las entidades federativas. Además, en los procesos electorales locales **la paridad de género necesariamente coexiste con otros principios constitucionales** que también deben ser respetados (por ejemplo: legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad). No obstante, lo cierto es que garantizar –a través de la acción estatal– que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades de acceder a los congresos locales no es optativo para las entidades federativas.
>
> [énfasis añadidos]

216. Todas estas consideraciones previas permiten realizar importantes precisiones de cara a la resolución de los casos bajo juzgamiento.

216.1. El principio de paridad no se reduce a las reglas que implementan medidas de acción afirmativa, generalmente de carácter temporal y de contenidos alternativos, como las cuotas de género, cuyos porcentajes pueden irse calibrando de acuerdo con los avances o retrocesos en la igualdad real de las mujeres.

216.2. El diseño de reglas de paridad corresponde centralmente al legislador u otras autoridades normativas, quienes sin embargo tienen un margen para la configuración de las medidas de acción afirmativa, ya que pueden elegir entre opciones alternativas en el diseño de tales medidas. Aunque deben hacerlo con sujeción a estos dos criterios básicos: (i) se debe optar por la medida –la regla– más adecuada para satisfacer el fin –el principio– de la paridad en la mayor medida posible, y (ii) se debe ponderar el principio de paridad con otros principios que colisionen con él en el caso concreto: a veces, una medida en pro de la paridad puede afectar desproporcionadamente alguna otra exigencia constitucional. La legislación orgánica, de acuerdo con el artículo 133.2 de la Constitución, es el espacio privilegiado para "regul[ar] derechos y garantías constitucionales" con apego a estos dos criterios y mediante el correspondiente proceso democrático-deliberativo.

216.3. Ahora bien, la ausencia de una regla de paridad en un contexto determinado no obsta para que se considere el principio de paridad –entendido como se ha expuesto en la toma de decisiones guardando proporción con otros principios constitucionales–.

216.4. Lo anterior no obsta para que la Corte Constitucional, respetando aquel margen de configuración normativa, ejerza sus funciones de control de constitucionalidad y de desarrollo de precedentes frente a las reglas que

establezcan medidas de acción afirmativa encaminadas a lograr la paridad entre hombres y mujeres.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. Primer problema jurídico: En el caso A (designación por ausencia definitiva de viceprefecta), ¿se vulneró el derecho de las mujeres a la igualdad real o material cuando el consejo provincial de Loja eligió a un hombre para reemplazar a la viceprefecta renunciante?

217. En síntesis, la accionante considera que el GAD provincial de Loja transgredió el principio de paridad cuando eligió al único hombre de la terna que había presentado el prefecto de la Provincia para reemplazar a la viceprefecta renunciante. Se argumenta que, dado que el prefecto era hombre, se debió nombrar a una de las dos mujeres de la terna. Esto, en virtud de que los artículos 99 y 163 del Código de la Democracia, vigentes a la época, prescribían que las candidaturas de "Prefectas o Prefectos y sus respectivos binomios" "serán consideradas candidaturas unipersonales" y que "[p]ara las elecciones de prefectura y viceprefectura, se presentarán binomios que constarán en la misma papeleta y se proclamará ganadores a quienes hubiesen obtenido el mayor de los votos. Los binomios deberán integrarse con la participación de una mujer y un hombre o viceversa".

218. Por su parte, el GAD replicó que el principio de paridad no obliga a la elección de una mujer como viceprefecta en caso de renuncia de quien fue electa en las urnas cuando el prefecto es un hombre, sino que la paridad y alternabilidad debe observarse al momento de integrar el binomio.

219. Como se expuso en las consideraciones previas, el principio de paridad reconocido en el artículo 65 de la Constitución requiere que el legislador establezca las reglas (de paridad) para la realización de aquel. La accionante menciona en su demanda varias reglas de paridad contenidas en el Código de la Democracia, pero se debe dejar de lado las referidas a las elecciones pluripersonales (artículos 163 y 165), ya que no es el caso de los binomios para la prefectura y viceprefectura. Por su parte, el artículo 3 del Código de la Democracia reconoce el principio de paridad lo que solamente redunda en lo ya prescrito por la Constitución. En realidad, como ya se anticipó, la única regla invocada por la accionante que es relevante en este caso es la del artículo 163 sobre la alternabilidad hombre-mujer o viceversa en la conformación del binomio.

220. Esta Corte observa que el supuesto de reemplazo para la viceprefectura en caso de ausencia definitiva se encuentra regulado de manera general en el artículo 47 del COOTAD, cuyo texto vigente al 2018 se mantiene a la presente fecha y establece:

> Atribuciones del consejo provincial. – Al consejo provincial le corresponde las siguientes atribuciones […] n) Designar, de fuera de su seno, al viceprefecto o viceprefecta, en caso de ausencia definitiva del titular, de una terna presentada por el prefecto o prefecta […].

Se aprecia, entonces, que la legislación establece un régimen para la elección y reemplazo de la persona viceprefecta. Sin embargo, en ese régimen no hay una regla específica que establezca cuál debe ser el sexo de la persona reemplazante. En consecuencia, para resolver este caso, la Corte Constitucional debe integrar la mencionada laguna a la luz de los principios constitucionales en juego.

221. Por un lado, salta a la vista que hay una regla de paridad clara en cuanto a la alternabilidad en la conformación del binomio, de conformidad con los artículos 99 y 163 del Código de la Democracia por lo que una interpretación analógica de esa regla llevaría a extender la aplicación del principio de paridad en el sentido de que si una mujer viceprefecta ha renunciado debe ser reemplazada por otra mujer.

222. Se podría pensar que hay otro principio que debe considerarse, el de la democracia representativa (artículo 1 de la Constitución): la mayoría popular que eligió al binomio debería seguir representada luego del reemplazo de la viceprefecta renunciante. A la luz de este otro principio, que la persona reemplazante sea mujer no debería entrar en juego. Sin embargo, el citado artículo 47 del COOTAD, que regula la designación del reemplazo del titular de la viceprefectura, diseñó un mecanismo que protege la representación democrática, pues otorga la potestad al prefecto o prefecta de presentar al consejo provincial una terna de fuera de su seno para que de ella se elija al reemplazo. Esto permite a quien ejerza la prefectura elegir a alguien que responda al programa político favorecido por la mayoría del pueblo con el fin de garantizar la paridad dentro del binomio.

223. Por consiguiente, el principio de paridad no se ve limitado en este caso por otro principio constitucional como lo habría sido el de la democracia representativa. Lo que permite aplicar por analogía la regla de paridad establecida por el legislador para la conformación paritaria del binomio electoral. Así, cuando se produce la renuncia de una viceprefecta mujer, el reemplazo debe ser mujer.

224. Lo dicho obliga a quien ejerza la prefectura a presentar una terna compuesta por mujeres para reemplazar a la viceprefectura que estaba a cargo por una mujer, y si la terna es mixta, obliga al consejo provincial a elegir a una mujer. Puesto que en el presente caso ninguna de esas dos obligaciones se cumplió, tanto el prefecto como el consejo provincial vulneraron el principio de paridad y, en consecuencia, el derecho a la igualdad real de las mujeres en la participación en la vida pública.

6.2. Segundo problema jurídico: En los casos B al FF (elección de vicealcaldes), ¿se vulneró el derecho de las mujeres a la igualdad material o real cuando, siendo el alcalde un hombre, los concejos municipales eligieron a otro hombre para ocupar la vicealcaldía?

225. La entidad accionante, la Defensoría del Pueblo, sostiene que el principio de paridad ha sido conculcado porque los concejos municipales demandados eligieron a un hombre como vicealcalde cuando el alcalde era otro hombre, a pesar de que el artículo 317 del COOTAD establecía lo siguiente:

> 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** […].[102] [énfasis añadido].

226. Por su parte, las entidades demandadas disienten de esta posición porque consideran que dicha disposición no establece una obligación, sino la **posibilidad** de que mujeres y hombres participen en igualdad de condiciones para la vicealcaldía, independientemente de la persona que ocupa la primera autoridad. Es decir, los concejos municipales vendrían a sostener que la disposición legal transcrita, si bien alude al principio de paridad, no instituye una regla de paridad, es decir, una medida de acción afirmativa específica.

227. Ahí está la cuestión central en los casos B al FF: ¿se trata o no de una regla de paridad en el sentido de que la persona titular de una vicealcaldía debe ser mujer si el alcalde es hombre o viceversa?

228. La tesis de las entidades demandadas consistiría en sostener que el artículo 317 del COOTAD no hace sino reiterar el principio de paridad ya establecido en la Constitución a propósito de la elección de quien ocupe la vicealcaldía, ya que esta dignidad no es de elección popular, sino que debe hacerlo el concejo municipal. En tal sentido, el legislador no habría creado una regla de paridad que sujete la elección

[102] Texto que estaba vigente el suplemento del registro oficial 245 del 21 de mayo de 2018. Luego, este fue reformado por la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, publicada en el suplemento del registro oficial 134 del 3 de febrero de 2020. El texto del inciso segundo del artículo 317 vigente es el siguiente: "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 c**on el principio de paridad entre mujeres y hombres, en el caso que la alcaldía le corresponda a un hombre, obligatoriamente se elegirá de sus consejeras o concejeras a una mujer como vicealcaldesa, y, en el caso que la alcaldía le corresponda a una mujer se designará de entre los consejeros o concejeros al vicealcalde;** y, de fuera de su seno, al secretario del consejo o concejo de una terna presentada por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo. Los consejos provinciales elegirán de la misma forma al secretario" [énfasis añadido].

del concejo a un específico mecanismo de acción afirmativa, por lo que no se habría vulnerado derecho fundamental alguno.

229. A continuación, se examinan y descartan los argumentos ofrecidos por los demandados:

229.1. En primer lugar, sostienen que el artículo 253 de la Constitución dispone que el concejo municipal elija a un vicealcalde o una vicealcaldesa por "elección", lo que implicaría que la vicealcaldía debía corresponder al concejal o concejala que lograse el apoyo de la mayoría de votos; de lo contrario, se afectaría a la autonomía de los GAD municipales determinada constitucionalmente y en el artículo 6 del COOTAD. A lo que se añade que el artículo 317 del COOTAD es claro al señalar que el concejo debe "elegir", y no "designar", a quien ocupe la vicealcaldía.

229.2. Ciertamente, una regla legal de paridad como la que defiende la Defensoría del Pueblo significaría una limitación a la autonomía de los GAD municipales y a la mayoría democrática de los respectivos concejos. Pero sería la consecuencia de la ponderación que el legislador habría hecho entre el principio de prioridad y aquellos otros principios constitucionales.

229.3. En segundo lugar, se afirma que la lección de vicealcaldes se realizó entre una mujer y un hombre, en igualdad de condiciones y sin discriminación, por lo que se habría aplicado la paridad "en lo que fuera posible", como reza el texto del artículo 317 del COOTAD. Para reforzar esto, se esgrime que la Procuraduría General del Estado, mediante los oficios 2131 del 6 de junio de 2011 y 2727 del 7 de julio de 2011, estableció que el artículo 317 del COOTAD se refiere a la posibilidad de que tanto hombres como mujeres participen con igual derecho como candidatos para la elección de la segunda autoridad, sin que ello tenga relación con que quien ejerza la alcaldía, sea alcalde hombre o mujer.[103] Y se añade que la sentencia de la Corte

[103] El oficio 02727 de 7 de julio de 2011 –que ratifica el pronunciamiento del oficio 02131 del 6 de junio del 2011–, responde a la consulta presentada por la Municipalidad de Babahoyo, misma que se absolvió en el siguiente sentido: "¿El Concejo Municipal de Babahoyo, presidido por una mujer, debe designar a la segunda autoridad del ejecutivo, necesariamente de entre los concejales varones a fin de respetar el principio de paridad entre mujeres y hombres?".
PRONUNCIAMIENTO: El principio de paridad de género al momento de designar la segunda autoridad del ejecutivo de los cuerpos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, establecido en el artículo 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se refiere a la posibilidad de que participen con igual derecho, tanto hombres como mujeres como candidatos para la elección de la segunda autoridad, sin que ello tenga relación con quien ejerza la Alcaldía, sea el Alcalde hombre o mujer. Por lo tanto, es competencia del Concejo Municipal de Babahoyo, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la letra o) del artículo 57 y el artículo 61 del mismo Código, elegir ya sea a un vicealcalde o una vicealcaldesa, en reemplazo de quien fue elegido para ese cargo en el año dos mil nueve,

Constitucional 002-09-SAN-CC, de 2 de abril de 2009, señaló que las consultas que absuelve el Procurador General del Estado son vinculantes para la administración Pública, conforme los artículos 237.3 de la Constitución[104] y 3, literal e) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado;[105] y por tanto, de obligatorio cumplimiento.

229.4. Este argumento pierde de vista que aquí la discusión no gira en torno a supuestas discriminaciones de trato, violatorias del derecho de la mujer a la igualdad formal, sino a la existencia o no de una regla de paridad cuya transgresión habría lesionado el derecho de la mujer a la igualdad material. La entidad demandante en ningún momento alega que las concejalas habrían tenido un trato diferenciado respecto de sus colegas hombres, y el principio de paridad, obviamente, no "permite" a las concejalas participar como candidatas a vicealcaldesas. Y, en lo relativo al dictamen del Procurador General del Estado, corresponde especificar que ese tipo de dictámenes no son vinculantes para los órganos jurisdiccionales como esta Corte Constitucional.[106]

229.5. En tercer lugar, se expone que la demanda apunta a la alternabilidad en la participación política de las mujeres, lo que es aplicable en procesos de elección popular y no en la elección de las autoridades de organismos colegiados como el concejo municipal.

229.6. Sin embargo, este argumento ignora que el principio de paridad no tiene que ver solo con el ejercicio igualitario del derecho al sufragio pasivo, sino con el del derecho a acceder a "cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos", como lo prescribe el artículo 65 de la Constitución. La paridad, a través de medidas de acción afirmativa, busca que exista

---

en razón de que el Código Orgánico en mención no contiene una norma que obligue al Concejo Municipal a elegir como vicealcalde, a un concejal de sexo opuesto al del Alcalde". [énfasis añadido].

[104] Constitución, artículo 237: "Corresponderá a la Procuradora o Procurador General del Estado, además de las otras funciones que determine la ley: […] 3. El asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos".

[105] Artículo 3: "De las funciones del Procurador General del Estado. - Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones: […] e) Absolver, consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley".

[106] Esto, sin perjuicio de que esta Corte ha considerado que en ciertos supuestos puede ser procedente una acción por incumplimiento de ese tipo de dictamen del Procurador General del Estado. Ver, CCE, sentencia 3-22-AN/24.

igualdad material, por lo que no tiene sentido decir que la medida del 317 se refiere a una igualdad formal del sufragio, cuando al referirse a la paridad se hace alusión a una igualdad material.

230. Pues bien, aunque los argumentos de las entidades demandadas no son aceptables, es preciso examinar los esgrimidos por la entidad accionante y ciertos *amici curiae*, quienes vendrían a sostener que el inciso segundo del artículo 317 del COOTAD debe ser interpretado como la obligación de elegir a una mujer como vicealcaldesa si el alcalde es hombre y viceversa.[107] En síntesis, sus razones son las siguientes: **(a)** Es necesario que se tomen acciones desde el Estado para garantizar la igualdad material de los derechos políticos de las mujeres reconocidos nacional e internacionalmente, en razón de la brecha que existe entre mujeres y hombres: de 221 cantones, 119, es decir, más del 50% no cumplen con el principio de paridad. **(b)** El artículo 65, en concordancia con los artículos 61.7 y 66.4 de la Constitución, establece la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos nominación o denominación de la función pública en las instancias de dirección y atención partidos y movimientos políticos, especificando además que para la elección pluripersonal se respetará la participación alternada y secuencial. **(c)** Se debe enfrentar los estereotipos nocivos de género y las diferentes formas de violencia que han sufrido varias concejalas al interior de los concejos cantonales.

231. Este conjunto de razones, si bien abonan en la necesidad de que el legislador, en aplicación del principio de igualdad, instituya una regla de paridad para la elección de quien ocupe la vicealcaldía, no alcanza a justificar por qué el artículo 317 del COOTAD contiene una regla de paridad en aquel sentido, pues no se puede negar que la técnica legislativa usada en la redacción del texto es defectuosa. Además, la argumentación se limita a cuestionar el alcance de términos específicos como "elección" vs. "designación" como si se tratase de una cuestión meramente semántica y no de principios relativos a derechos fundamentales.

232. En opinión de esta Corte, aunque la letra del artículo 317 del COOTAD habla de que el concejo municipal "elegir[á] de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno de acuerdo con el principio de paridad entre hombres y mujeres en donde fuere posible", lo que está prescribiendo es una regla de paridad según la cual esa segunda autoridad debe ser mujer si el alcalde es hombre o viceversa, ya que si la intención del legislación habría sido solamente aludir al principio de paridad, reiterando lo ya establecido por la Constitución, no habría escrito "en donde sea posible". La connotación de esta frase no puede ser otra que

[107] Fundamentos que constan en varias demandas de los casos revisados y que se ratificaron en la audiencia pública de esta causa.

asumir como un mandato perentorio aquella medida de acción afirmativa. La dificultad que resta abordar es, más bien, el significado de aquella frase.

233. La regla de paridad del artículo 317 del COOTAD tendría como salvedad la imposibilidad de su aplicación. Dicha imposibilidad puede ser **fáctica o normativa**. Sería de tipo fáctico en **dos hipótesis**: **(i)** cuando el concejo municipal se integre enteramente por hombres, y **(ii)** cuando, habiendo una o más mujeres, ninguna de ellas aceptara el cargo.

234. Ninguno de los casos objeto de la presente sentencia de revisión se enmarca en la hipótesis **(i)**. En relación con la hipótesis **(ii)**, se debe tener en cuenta que la regla de paridad dispuesta a favor de las mujeres concejalas busca garantizar el principio de paridad y, con esto, el derecho de las mujeres a la igualdad real. No obstante, este derecho fundamental se enfrenta con otro: **la autonomía personal, elemento fundamental del derecho al libre desarrollo de la personalidad,** reconocido en el artículo 66.5 de la Constitución.[108] En la sentencia 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, esta Magistratura sostuvo el "derecho al libre desarrollo de la personalidad protege de manera general la capacidad de las personas para autodeterminarse siempre y cuando no afecten derechos de terceros. En ese sentido, toda decisión que afecte cuestiones que solo interesan a la propia persona debe estar libre de intervenciones arbitrarias".[109] Asimismo, en la sentencia 10-18-CN/19 de 12 de junio de 2019, esta Corte manifestó:

> El principio de autonomía de la persona, que, en palabras de Carlos S. Nino, […] prescribe que siendo valiosa la libre elección individual de planes de vida y la adopción de ideales de excelencia humana, el Estado (y los demás individuos) no debe interferir en esa elección o adopción, limitándose a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno sustente e impidiendo la interferencia mutua en el curso de tal persecución.

235. Ante la colisión entre el derecho de las mujeres a la igualdad material y el derecho de una mujer concreta al libre desarrollo de su personalidad, esta Corte debe ponderar el grado de afectación de uno en relación con el otro. Negar la autonomía de las mujeres concejalas, impidiéndoles negarse a ocupar un cargo de dirección de los GAD, restringiría de tal manera la autonomía de dichas mujeres que el mismo derecho a la participación política de la concejal en la vida pública terminaría socavándose, pues sus planes políticos tendrían que cargar con la imposición de ocupar un determinado cargo, en contra de su voluntad. Por lo que esa imposición sería claramente desproporcionada.

[108] Constitución, artículo 66: "Se reconoce y garantizará a las personas: […] 5. El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás".
[109] CCE, sentencia 751-15-EP/21, 17 de marzo de 2021.

236. Ahora bien, la negativa de una concejala a aceptar ser vicealcaldesa no podría ser simplemente sobreentendida, puesto que, como se expuso previamente, la práctica política está atravesada por la discriminación sistémica de las mujeres. Por lo que es necesario verificar que haya una expresión genuina de la voluntad de las concejalas, misma que sea libre de presiones e injerencias como chantajes, actos de hostigamiento, exclusión, ejercicio de la violencia, entre otros. Y, ante la duda sobre si hubo una manifestación de la voluntad realizada en ejercicio del derecho del libre desarrollo de la personalidad, se deberá dar por no cumplida la segunda hipótesis de la imposibilidad fáctica de la regla de paridad.

237. En el caso S, las mujeres concejalas manifestaron su voluntad de no acceder al ejercicio de la vicealcaldía cuando presentaron su **desistimiento expreso** (párr. 94 *supra*) de las acciones de protección presentadas por la Defensoría del Pueblo. Esto trajo consigo la terminación del proceso en virtud de un auto de aceptación del desistimiento ratificado en segunda instancia, en el cual, expresaron las razones personales para no acceder al cargo de vicealcaldía. Así, se manifestó que: la entonces Ligia Rodríguez mocionó a Nixon Granda, y que la moción fue apoyada por la concejala Karina González; a continuación, se sometió a votación y la concejala Patricia Picoita votó por la moción. Por lo que se configura el supuesto **(ii)** y no se vulnera el derecho a la igualdad.

238. En los casos E, B, E, K, L, M, O, P, X, Z, AA, y BB, no se propuso una moción para que una concejala mujer sea elegida vicealcaldesa. Se podría decir que, en dichos casos, las concejalas habrían podido autocandidatizarse y que, al no haberlo hecho, manifestaron su negativa de aceptar el cargo. Pero, esa declaración no puede presuponerse debido a la discriminación sistémica en contra de las mujeres que aún permea la práctica política. De forma que, si una concejala se abstiene de autocandidatizarse, eso podría responder a factores espurios y no a su voluntad genuina, por lo que no se verificaría la manifestación libre de la voluntad y no se configura la imposibilidad fáctica de la hipótesis **(ii)**. Lo mismo ocurre en los casos F, H, W, DD y FF, en los que los concejos estaban conformados por más de una mujer y una de ellas nominó a un hombre, sin que las otras concejalas se hayan autocandidatizado o propuesto a otra mujer. No se podría asumir que aquello constituye una negativa de todas las mujeres que conformaban dichos concejos.

239. En los demás casos revisados, es claro que no se produjo la hipótesis **(ii)** de imposibilidad fáctica y, por tanto, se violó la regla de paridad. Ahora bien, además de las imposibilidades fácticas ya analizadas, habría que preguntarse si caben **imposibilidades normativas** en la aplicación de la regla de paridad del artículo 317 del COOTAD. Tales imposibilidades provendrían de principios constitucionales opuestos al principio de paridad, como visiblemente lo serían el principio de la democracia representativa y la gobernabilidad de los GAD municipales.

240. Para determinar si esas restricciones a dichos principios son proporcionales, es preciso ponderarlos conjuntamente con el principio de paridad, pues resulta claro que la regla de paridad del artículo 317 del COOTAD es una medida idónea y necesaria para alcanzar el fin de la paridad en la conducción de los GAD municipales.

241. Por un lado, el principio democrático y la gobernabilidad de los GAD municipales se verían restringidos en aquellos casos donde por elegir a una persona del sexo opuesto al del alcalde como titular de la vicealcaldía se eligiera a alguien que no represente a la mayoría democrática o a un acuerdo de gobernabilidad al interior del concejo debido a la escasez de miembros con ese sexo.

242. Por otro lado, las afectaciones al principio de paridad que se daría si en los casos mencionados en el párrafo anterior, se prefiriera al principio de democracia representativa y la gobernabilidad de los GAD, serían las siguientes:

242.1. Al decir de ONU Mujeres, el "Mapa de mujeres en la política: 2023" dio cuenta de que

> […] las mujeres están infrarrepresentadas en todos los niveles de la toma de decisiones en todo el mundo y que la paridad de género en la vida política está aún muy lejos de alcanzarse. Las mujeres son Jefas de Estado y/o de Gobierno en sólo 31 países. Las mujeres representan el 26,5 por ciento de los escaños parlamentarios. A nivel global, menos de un ministro de cada cuatro es mujer (22,8 por ciento).[110]

242.2. El "Diagnóstico nacional: desafíos de la democracia paritaria en Ecuador", por su parte, expuso lo siguiente en relación con el índice de paridad política y la participación de las mujeres en los GAD:

> […] el país alcanzó solo 39,2 puntos como resultado de la aplicación de dos indicadores que dan cuenta la disparidad existente hasta finales del año 2022. El primero, que mide el porcentaje de alcaldesas, obtuvo un puntaje de 16,3 por el escaso número de mujeres ocupando este cargo. El segundo, que mide el porcentaje de concejalas en el gobierno municipal, obtuvo 62,1 puntos. En esta dimensión, el IPP [índice de paridad política] no incluye –por cuestiones metodológicas de comparabilidad– a los GAD provinciales, ni las Juntas Parroquiales Rurales, con una preocupante subrepresentación de mujeres en estos niveles de gobierno.[111]

---

[110] ONU Mujeres, Mujeres en la política: 2023. Disponible en: https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2023/03/women-in-politics-map-2023.

[111] Atenea, PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional, Diagnóstico nacional: desafíos de la democracia paritaria en Ecuador (Índice de Paridad Política Ecuador 2022), p. 51. Disponible en: https://ecuador.unwomen.org/sites/default/files/2023-08/indice_de_paridad_politica_ipp_2022_ecuador.pdf.

242.3. Asimismo, el referido diagnóstico analiza la data histórica relativa a las elecciones seccionales, a partir de la entrada en vigor de la Constitución, y señala que, en el año 2009, el 6,3% de las mujeres accedieron a las alcaldías; en el 2014, el 7,2%; en el 2019, el 8,1%.[112] Y las cifras del Consejo Nacional Electoral informan que, en las elecciones seccionales para el período 2023-2027, el 18,6% de mujeres accedieron a las alcaldías.[113] Estos números muestran que Ecuador se encamina a la representación paritaria de hombres y mujeres, pero también que esta es una meta todavía lejana.

242.4. Además del acceso a los cargos de representación, se identifican otras barreras. Por ejemplo, en la audiencia pública celebrada en el presente caso, varias comparecientes alegaron dificultades en el ejercicio de sus funciones como concejalas, como la existencia de actos de exclusión, hostigamiento, minimización, entre otros, en razón de su género. ONU Mujeres señala que uno de los estudios realizados en el 2012, revela que

> los problemas más importantes que enfrentan las mujeres mientras están en el cargo [de representación política] son el hostigamiento y la violencia políticas. Este estudio arrojó datos que evidencian la creciente violencia hacia las mujeres políticas; de 457 mujeres electas para cargos locales, al menos 100 informaron ser víctimas de diferentes formas de violencia política; situación que se suma a los límites institucionales impuestos y deja como consecuencia bajos niveles de participación de las mujeres.[114]

242.5. Adicionalmente, el Estudio sobre violencia política contra las mujeres en Ecuador, realizado por ONU Mujeres en el 2019, identifica entre sus hallazgos lo siguiente:

> Dentro de las manifestaciones de violencia psicológica, de 50 candidatas y electas entrevistadas y participantes en grupos focales, dos tercios (el 66%) la identificaron como la más frecuente. […] En segundo lugar, se encuentra el desprestigio y las campañas de rumores en su contra (54%), que también pueden provenir de actores al interior o fuera del ámbito partidario. […] La invisibilización, baja difusión de la candidatura o de la gestión pública, al igual que el aislamiento, la exclusión o marginación (52%), dentro del partido, en el gobierno local o en la comunidad […]. Con un 46% de menciones, están el ocultamiento de información o la entrega de información falsa por parte de miembros del partido o de funcionarios de los gobiernos locales; las agresiones

[112] *Ibíd*., p. 52.
[113] CNE, Autoridades electas Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2023-2027. Disponible en: https://lookerstudio.google.com/reporting/b7d431c9-0215-49d9-914e-dee145a2aedb/page/p_xce72l029c?s=qVIcIqUf8L0.
[114] ONU Mujeres y CNE, Estudio Violencia Política contra las Mujeres en Ecuador, 2019, p. 18.

verbales o insultos por ser mujer (40%); y la persecución por sus opiniones o actividad política (36%).[115]

243. Pues bien, considerando todo lo anterior, aunque los principios de democracia representativa y de gobernabilidad de los GAD, como se dijo, pueden resultar afectados, hay razones de mayor peso para preferir la aplicación del principio de paridad y con él la igualdad real de las mujeres en la participación en la vida pública debido al grado actual de discriminación sistémica en esa materia, como se ha mostrado. Y porque la probabilidad de que se presenten casos de afectación al principio democrático y la gobernabilidad de los GAD depende de cuánto los movimientos y partidos políticos promuevan a sus miembros mujeres para que integren en mayor número los concejos municipales: si hay más mujeres es menos probable que dichos principios se afecten. De manera que esa regla de paridad bien puede funcionar como un incentivo para acelerar el logro de la igualdad real de las mujeres sin tener que sacrificar ningún otro principio.

244. Se concluye, entonces, que la afectación del principio de democracia representativa y la gobernabilidad de los GAD no constituye una imposibilidad normativa para la aplicación de la regla de paridad del artículo 317 del COOTAD.

245. Por ello, con excepción del caso S, en el resto, se vulneró el derecho a la igualdad material de las mujeres concejalas a acceder a cargos de dirección, en relación con el principio de paridad.

246. Conclusión: En los casos B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, T, U, V, W, X, Y, Z, AA, BB, CC, EE, DD y FF hubo una afectación a la igualdad material de las mujeres concejalas con respecto a su derecho a ejercer cargos de dirección al interior de dichos organismos, en razón de la regla de paridad del artículo 317 del COOTAD.

6.3. Efectos de la sentencia

247. Los hechos que dieron origen a los presentes casos de revisión corresponden a la designación de las segundas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados –uno provincial, otro metropolitano y varios municipales–, para el desempeño de funciones durante el periodo 2019-2023. El 5 de febrero de 2023, se llevaron a cabo los comicios seccionales para el periodo 2023-2027 y, según el calendario electoral,[116] las nuevas autoridades fueron posesionadas el 14 de mayo de 2023.

---

[115] *Ibíd.*, p. 26.

[116] Consejo Nacional Electoral, calendario electoral 2023. Disponible en: https://www.cne.gob.ec/elecciones-seccionales-2023/.

248. Además, el segundo inciso del artículo 317 del COOTAD, vigente al momento en que se suscitaron los hechos examinados,[117] fue reformado por la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia,[118] publicada en el suplemento del registro oficial 134 de 3 de febrero de 2020, al siguiente tenor:

> 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 el caso que la alcaldía le corresponda a un hombre, obligatoriamente se elegirá de sus consejeras o concejeras a una mujer como vicealcaldesa, y, en el caso que la alcaldía le corresponda a una mujer se designará de entre los consejeros o concejeros al vicealcalde; y, de fuera de su seno, al secretario del consejo o concejo de una terna presentada por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo. Los consejos provinciales elegirán de la misma forma al secretario.

249. Conforme lo determinó esta Corte en la sentencia 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, "[l]a norma contenida en el artículo 25 (6) de la LOGJCC, según la cual el caso que fuere seleccionado veinte días después de ingresado debe entenderse excluido de la revisión y que la Corte, al emitir su sentencia, esté facultada únicamente para emitir un pronunciamiento para casos posteriores y no para el que está juzgando".[119] Así, en su jurisprudencia, esta Magistratura ha determinado que se expedirán sentencias de revisión cuyas decisiones tengan efectos para el caso concreto cuando se haya constatado la vulneración de derechos constitucionales, cuyos efectos perduren al momento de emitir la sentencia; o cuando exista una desnaturalización que deba ser corregida.[120] De no ser así, debe emitir pronunciamiento para casos posteriores y no para el que se está juzgando.[121]

250. Como se observa, en la actualidad ya no subsiste la cuestión abordada en la presente sentencia acerca de la elección de la persona titular de la vicealcaldía porque la regla de paridad no ofrece esos problemas de interpretación. Adicionalmente, los períodos electorales han seguido su curso, de forma que el lapso para el cual fueron electas las afectadas en los casos revisados finalizó y no persiste una vulneración de derechos. Finalmente, tampoco se identifica en los casos revisados una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecten derechos de las partes y deba ser corregida.

---

[117] Estaba vigente el texto publicado en el suplemento del registro oficial 245, 21 de mayo de 2018.
[118] Asimismo, actualmente, el artículo 61 del Código de la Democracia establece que el Tribunal Contencioso Electoral es competente para administrar justicia en materia electoral, conocer y resolver, entre otras, las denuncias sobre afectaciones a la paridad.
[119] CCE, sentencias 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 9.
[120] CCE, sentencias 159-11-JH/19, *ibíd*. Y, 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7. En estas sentencias, la Corte señaló que, cuando se verifica uno de estos supuestos, los términos previstos en los numerales 6 y 8 del artículo 25 de la LOGJCC son inaplicables.
[121] CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párrs. 9 y 11.

251. Por consiguiente, las decisiones de la presente sentencia no pueden modificar las situaciones jurídicas de las partes en conflicto. Pero, los fundamentos de tales decisiones sentarán precedentes vinculantes en donde haya lugar y cabe que se dicten medidas de difusión como las establecidas en la parte decisoria de esta sentencia.

7. Decisión

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

1. **Declarar** la transgresión del principio de paridad y, en consecuencia, la vulneración del derecho de las mujeres a la igualdad material o real en el ejercicio de su derecho a la participación en la vida pública en los siguientes casos: 1041-19-JP (A), 1592-19-JP (B), 1782-19-JP (C), 2132-19-JP (D), 1811-19-JP (E), 1854-19-JP (F), 1859-19-JP (G), 1875-19-JP (H), 1885-19-JP (I), 1925-19-JP (J), 1968-19-JP (K) y 2082-19-JP (L), 2223-19-JP (M), 50-20-JP (N), 52-20-JP (O), 74-20-JP (P), 81-20-JP (Q), 188-20-JP (R), 340-20-JP (T), 496-20-JP (U), 536-20-JP (V), 2013-19-JP (W), 600-20-JP (X), 611-20-JP (Y), 632-20-JP (Z), 711-20-JP (AA), 18-20-JP (BB), 865-20-JP (CC), 1015-20-JP (DD), 1965-20-JP (EE) y 1796-20-JP (FF).

2. **Declarar** que en el caso 275-20-JP (S) no se transgredió el principio de paridad y, por tanto, no se vulneró el derecho de las mujeres a la igualdad material o real en el ejercicio de su derecho a la participación en la vida pública.

3. **Disponer** a los GAD accionados en los casos A al FF –excepto en el S– que publiquen esta sentencia en sus sitios web oficiales y las difundan en sus redes sociales oficiales por el período de un año. El seguimiento de esta difusión deberá ser realizado por la Asociación de Municipalidades del Ecuador, misma que, semestralmente deberán remitir un informe de cumplimiento a esta Corte.

4. **Disponer** a los GAD accionados en los casos A al FF –excepto el S– que realicen capacitaciones sobre el principio de paridad entre mujeres y hombres, en el contexto de participación política de las mujeres. Para ello, se dispone a la Defensoría del Pueblo diseñar el programa de capacitaciones y brindar acompañamiento a los GAD para su ejecución. La Defensoría del Pueblo deberá remitir a esta Corte un informe sobre el cumplimiento de esta medida en el plazo de un año y medio.

5. **Declarar** que, según lo expuesto en los párrafos 249 y 250 *supra*, las decisiones adoptadas en la presente sentencia no surtirán efectos para los casos concretos,

sin perjuicio de los precedentes que los fundamentos de tales decisiones pudieren sentar.

6. **Notificar** la presente sentencia al Concejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electora, Asociación de Municipalidades del Ecuador, el CONGOPE y al CONAGOPARE.

7. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que difunda la presente sentencia a los jueces y juezas.

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, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueces: Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 1041-19-JP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. El 9 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional declaró la transgresión del principio de paridad y declaró la vulneración al derecho a la igualdad real en varios casos que se estudiaron en la sentencia de revisión, dispuso que los GADs accionados publiquen la sentencia en los sitios web oficiales y la difundan en sus redes sociales, ordenó que los GADs realicen capacitaciones sobre el principio de paridad y, posteriormente, declaró que las decisiones no surtirían efectos para los casos concretos. Disentimos del análisis efectuado en la sentencia de mayoría por considerar que: **(i)** existe confusión sobre los efectos de la sentencia y la falta de cumplimiento de los requisitos para que se revisen los casos de origen; **(ii)** el caso debía ser deseleccionado; **(iii)** existía una vía idónea y eficaz, distinta a la acción de protección, y el órgano jurisdiccional competente para resolver las pretensiones era el Tribunal Contencioso Electoral; **(iv)** existió una indebida acumulación de causas y no se singularizó las situaciones; y, **(v)** existen errores conceptuales respecto del derecho a la igualdad.

1. Confusión sobre los efectos de la sentencia la falta de cumplimiento de los requisitos para que se revise los casos de origen

2. Una de las atribuciones de la Corte Constitucional, según el artículo 436 de la CRE, es "expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de […] los casos seleccionados para su revisión". En dichas sentencias, este Organismo "plantea y resuelve problemas jurídicos a partir de los hechos del caso revisado" y, por lo general, sus efectos se aplican a casos análogos a futuro.[1]

3. En tal sentido, es una excepción que la sentencia de revisión tenga efectos para el caso concreto. Por lo que, para que proceda que un proceso de garantías se reabra, se debe verificar uno de estos supuestos: **(i)** en el proceso de origen debe existir una vulneración de derechos que no ha sido reparada o; **(ii)** existir *prima facie* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que requiere ser corregida. Solamente si se cumplen estos requisitos procede declarar la vulneración de derechos y resolver el caso concreto. Por el contrario, si no se constatan los supuestos referidos, las sentencias de revisión deben surtir efectos exclusivamente hacia el futuro.

[1] CCE, sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 9.

4. De forma confusa, la sentencia desarrolla en el apartado 3.3. sus efectos. Primero, indica que "ya no subsiste la cuestión abordada en la presente sentencia", por lo que, a nuestro criterio, la causa debió ser deseleccionada (*infra iii*). Luego, señala que no existe desnaturalización ni una violación de derechos que no haya podido ser reparada. Por ende, concluye que la sentencia 1041-19-JP/25 es un precedente vinculante.

5. Incoherentemente, el fallo de mayoría aborda los hechos de origen, declara la transgresión del principio de paridad y la vulneración del derecho de las mujeres a la igualdad, lo cual sólo podía realizarse si se revisaban los casos en concreto. La misma sentencia es clara en establecer que no se cumplía ninguno de los supuestos para revisar los casos en concreto, por lo que no correspondía que se declare la vulneración de derechos evaluando cada uno de los casos y que se descarten los argumentos de las entidades demandadas.

6. De tal forma, la sentencia evalúa los casos en concreto y declara la vulneración de derechos manifestando expresamente que no resultaba necesario un examen de mérito de las causas, lo que contraviene sus propias afirmaciones. A nuestro criterio, para evitar esta incoherencia, consideramos que, en lugar de crear un problema jurídico respecto de los efectos, se debió abordar el objeto de revisión como un primer planteamiento de la sentencia.

2. Procedía la deselección del caso 1041-19-JP/25

7. El presente caso fue seleccionado el **14 de enero de 2020**. La Sala de Selección precisó que "los casos objeto de éste auto tendrían gravedad porque ponen en discusión los principios democráticos en la elección y designación de autoridades y la decisión de implementar medidas de acciones afirmativas en la participación política de grupos de personas históricamente discriminados y de otros grupos de atención prioritaria". El caso fue seleccionado por su novedad, en virtud de la "existencia de fallos contradictorios en las judicaturas de instancia y la interpretación y aplicación del principio de paridad de género". Finalmente, también fue seleccionado por su trascendencia nacional, pues "la designación de la segunda autoridad en los gobiernos autónomos descentralizados, es un asunto que comprende todo el territorio nacional e involucra derechos políticos y de participación de distintos actores, en particular mujeres".

8. La Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en su artículo 28, dispone que cuando se "considere que los criterios de selección de la sentencia han dejado de ser aplicables al caso o la selección de éste no fue debidamente motivada", la jueza o juez sustanciador podrá elaborar un auto en el que "resuelva de forma motivada dejar insubsistente la decisión de la Sala

de Selección y ordene el archivo de la causa". Esta providencia será conocida y aprobada por la Sala de Revisión.

9. Si bien la Sala que seleccionó el caso sí motivó la razón de su decisión de seleccionarlo, nuestra opinión es que los criterios de selección de la sentencia han dejado de ser aplicables al caso por lo que se desarrolla en el párrafo 248 de la sentencia. El artículo 317 del COOTAD fue reformado el **3 de febrero de 2020**, y en este se agregó que:

> 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 el caso que la alcaldía le corresponda a un hombre, obligatoriamente se elegirá de sus consejeras o concejeras a una mujer como vicealcaldesa, y, en el caso que la alcaldía le corresponda a una mujer se designará de entre los consejeros o concejeros al vicealcalde; y, de fuera de su seno, al secretario del consejo o concejo de una terna presentada por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo. Los consejos provinciales elegirán de la misma forma al secretario.

10. Aproximadamente un mes luego de que el auto fue seleccionado, se emitió este artículo que unificó criterios sobre la paridad de género en consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales. Adicionalmente, el **3 de febrero de 2020** entró en vigencia el artículo 61 del Código de la Democracia donde se indicó que el TCE es el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral y resolver las denuncias sobre afectaciones a la paridad y violencia política de género. En el artículo 70 del mismo cuerpo normativo, se establece que una de las funciones del TCE es sancionar el incumplimiento de las normas sobre paridad de género.

11. De lo expuesto, se verifica que la causa perdió el criterio de novedad porque en el COOTAD y en el Código de la Democracia ya se resolvieron las cuestiones por las que la causa fue seleccionada. Tan es así que en la sentencia se afirma que "en la actualidad ya no subsiste la cuestión abordada en la presente sentencia acerca de la elección de la persona titular de la vicealcaldía porque la regla de paridad no ofrece esos problemas de interpretación". Al haberse unificado criterios sobre la paridad de género en consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales, resultaba innecesario mantener la argumentación y la decisión de la sentencia pues al amparo del artículo 28 del CRSPCCC, se podía comprobar que no subsistían los criterios por los que se seleccionó el caso. En consecuencia, consideramos que se debió disponer la deselección del caso y por lo mismo el archivo de la causa.

3. Improcedencia de la acción de protección al existir una vía idónea y eficaz

12. Como se indicó previamente, en el año 2020 se reformaron varios artículos del Código de la Democracia. Entre ellos se encontraban los artículos 61 y 70, en los cuales se incorporaron atribuciones del TCE, como lo es resolver afectaciones a la paridad. Una

cuestión que no aborda el proyecto es la procedencia de la acción de protección cuando la garantía es propuesta contra la elección de hombres para las segundas autoridades del ejecutivo de los gobiernos autónomos descentralizados –uno provincial y los otros municipales.

13. El artículo 42 de la LOGJCC establece que la acción de protección de derechos no procede cuando "el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz". Desde el 2020 existe una atribución específica y exclusiva del TCE para resolver y administrar justicia en materia electoral, particularmente en casos de paridad de género. Así, el TCE es legalmente el órgano que resuelve sobre la inobservancia del criterio de paridad de género. En consecuencia, sí existe una vía idónea y eficaz respecto a estos reclamos y esta se debía activar ante el TCE. La Corte Constitucional, en lugar de evaluarlo, resta eficacia a los artículos del Código de la Democracia privando de que se conozcan este tipo de causas ante el órgano jurisdiccional competente el cual es el TCE.

14. Por otro lado, no existe una justificación sobre la procedencia o no de esta garantía e implícitamente se indica que sí procedería la acción de protección cuando, a nuestro criterio, es manifiestamente improcedente. Además, la Corte Constitucional se pronuncia sobre cuestiones de legalidad ajenas a su competencia y realiza implícitamente una interpretación normativa, lo cual es ajeno al objeto de la acción de protección.

4. Existió una indebida acumulación de causas y no se singularizó las situaciones

15. En el primer acápite de la sentencia, la Corte Constitucional resume y detalla los antecedentes procesales de 31 casos que fueron acumulados al 1041-19-JP. Como se observa de los hechos de cada caso, en bastantes acciones de protección se aceptó la garantía en ambas instancias, en otras solamente se aceptó en apelación, en otras no existió apelación y finalmente, existe una en la que hay un auto de desistimiento. Así las cosas, observamos que existe una indebida acumulación de causas pues no en todas ocurrió lo mismo, nunca se singularizaron las particularidades de cada caso y esto queda en evidencia porque los efectos son confusos pues por un lado parece que existen efectos para el caso concreto y luego se afirma que los efectos son para el futuro y para casos análogos.

5. Errores conceptuales respecto del derecho a la igualdad

16. La sentencia incurre en varios errores conceptuales respecto del derecho a la igualdad. Primero, indica que el test de igualdad y no discriminación solo procede en cuanto a la igualdad formal y no respecto de la dimensión material. Esto es un error, pues el

examen se aplica para las dos dimensiones -formal y material. Dos ejemplos de ello son las sentencias 7-11-IA/19 y 11-18-IN/24 que revisan mediante un test de igualdad y no discriminación disposiciones jurídicas impugnadas relativas a la igualdad material.

17. En segundo lugar, existe una falta de comprensión sobre el alcance de la sentencia 28-15-IN/21. La sentencia asimila el test de igualdad y el test de proporcionalidad cuando son distintos. En el primero se realiza un test de comparabilidad y en el segundo no. *Ergo,* son exámenes distintos. Por otro lado, se afirma que todas las categorías del artículo 11.2. de la CRE son sospechosas y esto es un error. La sentencia 28-15-IN/21, en sus párrafos 143 a 146, aclaró que no todas las categorías del 11, numeral 2 de la CRE son sospechosas, sino protegidas. Justamente la sentencia referida indica que no hay un catálogo de categorías sospechosas, como afirma de forma equivocada la sentencia 1041-19-JP/25.

18. Por otro lado, la sentencia iguala a las medidas afirmativas con la igualdad real, material o sustantiva; pero no existe una conexión de esta naturaleza, como se afirma. La sentencia las describe como sinónimos, pero esto no es así. Las acciones afirmativas son mecanismos para perseguir la igualdad real, material o sustantiva, no son en *stricto sensu* lo mismo. De esta forma, el análisis del fallo de mayoría es demasiado amplio e incurre en imprecisiones.

6. Conclusiones

19. En mérito de lo desarrollado en este voto salvado, consideramos que se debió deseleccionar el caso 1041-19-JP.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.01.27 09:20:44 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1041-19-JP fue presentado en Secretaría General el 22 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

104119JP-78e0d

Caso Nro. 1041-19-JP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de enero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día lunes veintisiete de enero de dos mil veinticinco el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet; y, el día martes veintiocho de enero de dos mil veinticinco el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 515-20-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 19 de diciembre de 2024

CASO 515-20-EP y acumulado

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

SENTENCIA 515-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta las acciones extraordinarias de protección presentadas en contra de un auto que ordenó cancelar cualquier transferencia de dominio, gravamen o limitación de dominio de un inmueble, como parte de la ejecución de una sentencia que determinó la propiedad de las acciones de una compañía. La Corte determina que la titularidad o los derechos del inmueble no fue objeto de la controversia ni fue algo que se determinó en la sentencia definitiva, toda vez que lo controvertido era la propiedad de unas acciones representativas de capital. Se concluye que esto vulneró el derecho a la seguridad jurídica ya que, al actuar fuera de lo dispuesto en la sentencia, se modificó de manera arbitraria una situación jurídica sin que exista un procedimiento regular y previamente establecido para el efecto, atentando contra la previsibilidad y certidumbre protegidas por este derecho. Además, este Organismo establece que las actuaciones del juez ejecutor ocasionaron una vulneración al debido proceso en la garantía de defensa.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 16 de octubre de 1996, Violeta León De Freire, liquidadora de la compañía Corporación Holding Guerrero & Hermana Corquesa S.A. en liquidación ("**actora**"), presentó una demanda en contra de María Palis Zambrano con el fin de reclamar la propiedad de las acciones del capital social de la compañía Publicorp S.A. ("**Publicorp**").[1] En la causa intervino Reynaldo Guerrero Gallardo como tercero interesado, señalando que es propietario de algunas acciones ordinarias de la compañía Publicorp. El proceso fue signado con el número 09332-1996-1238.

2. El 29 de noviembre de 1999, la Jueza Tercera de lo Civil de Guayaquil rechazó la demanda y el reclamo presentado por Reynaldo Guerrero Gallardo como tercero interesado.

[1] En la demanda se señaló que los accionistas de la compañía Publicorp eran la compañía Corporación Holding Guerrero & Hermana Corquesa S.A. y María Palis Zambrano. Según se alegó, María Palis Zambrano no había realizado el aporte al capital social inicial de la compañía, ni el aumento de capital de Publicorp; por lo que, al no haber realizado el aporte patrimonial, no tenía derecho a las acciones.

3. Tras el recurso de apelación presentado por la parte actora, mediante sentencia por voto de mayoría de 1 de septiembre de 2003, la Quinta Sala de la Corte Superior de Justicia del Guayas aceptó el recurso, revocó la sentencia de primera instancia y "declar[ó] con lugar la demanda";[2] además, declaró la procedencia del reclamo del tercero perjudicado Reynaldo Guerrero Gallardo.[3]

4. El 13 de octubre de 2003, el juez de instancia ordenó la inscripción de la sentencia en el Registro de la Propiedad de Guayaquil y en el Registro Mercantil de Guayaquil, y que se haga conocer del contenido de la sentencia a la Superintendencia de Compañías.

5. El 4 de diciembre de 2003, la jueza Tercera de lo Civil del cantón Guayaquil archivó el proceso ya que consideró que se cumplió la sentencia, al haberse enviado los oficios al Registro Mercantil del cantón y a la Superintendencia de Compañías.

6. Mediante escritos de 10 de diciembre de 2003 y 8 de marzo de 2004, Reynaldo Guerrero Gallardo solicitó la revocatoria del auto mencionado, al considerar que para ejecutar la sentencia correspondía el desalojo del inmueble en el que opera la empresa. Al respecto, mediante providencia de 2 de abril de 2004, la jueza Tercera de lo Civil del cantón Guayaquil señaló que se esté a lo ordenado en providencia de 4 de diciembre de 2003.

7. El 19 de enero de 2005, dentro de la misma causa, Reynaldo Guerrero Gallardo presentó una demanda de ejecución de la sentencia dictada el 1 de septiembre de 2003 por la Quinta Sala de la Corte Superior de Justicia del Guayas.[4]

8. Mediante providencia de 11 de febrero de 2005, el juez Tercero de lo Civil señaló que ninguna ley autoriza a que la ejecución de la sentencia se lleve a efecto mediante una nueva demanda presentada dentro del mismo juicio, por lo que dispuso se realice un

[2] En el análisis de la sentencia se determinó que las 2800 acciones ordinarias no eran de propiedad de María Palis Zambrano, sino de Reynaldo Guerrero Gallardo.

[3] Respecto del tercero perjudicado, se ordenó "que se tenga como propietario de las 2800 acciones ordinarias, nominativas del valor nominal de un mil sucres [sic] cada una correspondientes al capital social inicial de la COMPAÑÍA PABLICORP S.A., al tercerista mencionado, para los fines legales consiguientes y el ejercicio de sus derechos, que como accionista propietario de las mismas, le correspondan con sujeción a las pertinentes leyes vigente en el Ecuador".

[4] En la demanda, Reynaldo Guerrero Gallardo describió que María Palis Zambrano, fungiendo como propietaria de las acciones, nombró ilegalmente a María Brito de Whitman y Stanley James Whitman como gerente y presidente de Pablicorp S.A., respectivamente, quienes el 30 de junio de 1996 suscribieron un acta transaccional con los trabajadores de la compañía estableciendo indemnizaciones millonarias, lo cual generó que se dicte el embargo de un inmueble de Pablicorp S.A. en el cual funcionaba un plantel educativo. Según Reynaldo Guerrero Gallardo, el acta era nula e impidió ejercer sus derechos como accionista, dado que el embargo del inmueble no permitió que funcione el plantel educativo.

nuevo sorteo. Tras varios incidentes,[5] el 3 de abril de 2006, la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil confirmó el auto de 11 de febrero de 2005.

9. Luego de más incidentes,[6] el 6 de agosto de 2018, Reynaldo Guerrero Gallardo solicitó la ejecución de la sentencia a través del desalojo de las personas que permanecen en el inmueble donde opera la compañía Publicorp; pedido que fue aclarado mediante escritos de 22 y 24 de agosto de 2018, y reiterado mediante escritos de 13 y 27 de septiembre de 2018.

10. A través de providencia de 2 de octubre de 2019, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil señaló que no se puede atender el pedido de Reynaldo Guerrero Gallardo. Esto dado que, tras varios incidentes, se confirmó y quedó en firme la providencia de 11 de febrero de 2005, dictada por la jueza Tercera de lo Civil, que estableció que se debe realizar un nuevo sorteo para calificar y admitir la demanda de ejecución de sentencia. Siendo así, la autoridad judicial archivó la causa y dispuso que se proceda al desglose de los documentos aparejados en la demanda.

11. Luego de más incidentes,[7] el 25 de junio de 2019, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil dispuso que se remita la demanda a la coordinadora de la Unidad Judicial Civil para que se realice el sorteo correspondiente. El 27 de junio de 2019, Reynaldo Guerrero Gallardo solicitó la revocatoria de la providencia de 25 de junio de 2019; pedido que fue negado mediante providencia de 11 de julio de 2019.

---

[5] A través de escrito de 16 de febrero de 2005, Reynaldo Guerrero Gallardo solicitó la revocatoria del auto de 11 de febrero de 2005, lo cual fue negado por improcedente mediante auto de 25 de febrero de 2005. El 1 de marzo de 2005, Reynaldo Guerrero Gallardo presentó recurso de apelación del auto de 11 de febrero de 2005, el cual fue concedido a través de la providencia de 4 de abril de 2005.

[6] El 14 de abril de 2006, Reynaldo Guerrero Gallardo solicitó la revocatoria del auto de 3 de abril de 2006. El 4 de mayo de 2010, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas aceptó la revocatoria y señaló que no es necesario iniciar un juicio para la ejecución, y que el mismo juez de primera instancia tiene competencia para la ejecución. Posteriormente, tras un requerimiento, el 16 de marzo de 2011, la misma Sala revocó el auto de 4 de mayo de 2010, y señaló que se esté a lo dispuesto en la providencia de 3 de abril de 2006. Ante esto, Reynaldo Guerrero Gallardo presentó recurso de casación del auto de 16 de marzo de 2011 y, al no ser concedido por improcedente, presentó recurso de hecho. El 28 de enero de 2013, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia resolvió no casar el auto de 16 de marzo de 2011 (proceso No. 17711-2012-0210). Tras una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la resolución de casación, la Corte Constitucional mediante sentencia No. 138-14-SEP-CC de 17 de septiembre de 2012 declaró vulnerado el derecho a la motivación y dispuso que se dicte una nueva sentencia de casación. El 17 de noviembre de 2015, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia dictó una nueva sentencia y resolvió no casar el auto de 16 de marzo de 2011. Posteriormente, el 26 de febrero de 2016, Reynaldo Guerrero Gallardo presentó una acción de incumplimiento de la sentencia 138-14-SEP-CC, la cual fue negada el 27 de junio de 2018 mediante sentencia No. 34-18-SIS-CC.

[7] El 3 de octubre de 2018, Reynaldo Guerrero Gallardo solicitó la aclaración del auto de 2 de octubre de 2018, pedido que fue rechazado mediante auto de 11 de enero de 2019. Dicho auto fue impugnado por Reynaldo Guerrero Gallardo mediante escrito de 17 de enero de 2019.

12. El 12 de julio de 2019, Reynaldo Guerrero Gallardo impugnó la providencia de 11 de julio de 2019 al considerar que se ha negado la ejecución de la sentencia. El **24 de julio de 2019**, en contestación a la impugnación, el juez de la Unidad Judicial Civil ("**juez de ejecución**") con sede en el cantón Guayaquil señaló que:

> […] se ha cumplido con lo establecido en la Sentencia dictada a fecha 1 de Septiembre del 2003, […] este [sic] es, la inscripción tanto en el Registro Mercantil, como en la Superintendencia de Compañías para que se tenga [a Reynaldo Guerrero Gallardo] como propietari[o] de las 2800 acciones ordinarias, nominativas del valor nominal de un mil sucres cada una correspondientes [sic] al capital social inicial de la Compañía PABLICORP S.A., lo cual se ha cumplido, es decir, el objeto del trámite procesal, por el cual se originó este juicio, ya se encuentra agotado.

13. Además, determinó que con esto Reynaldo Guerrero Gallardo es accionista mayoritario de la compañía Pablicorp, la cual es propietaria de un inmueble. Señaló que es importante que esto se inscriba en el Registro de Propiedad, por lo que ordenó que se inscriba en los registros pertinentes la sentencia dictada el 1 de septiembre de 2003. Además, ordenó "[…] **cancelar las transferencias de dominio, gravámenes y limitaciones de dominio** que pudieran afectar su derecho contado a partir de la sentencia dictada a fecha 1 de Septiembre de 2003 […] [énfasis añadido]".[8]

14. En varios incidentes,[9] Reynaldo Guerrero Gallardo reiteró el pedido de disponer el desalojo del inmueble; pedidos que fueron negados al considerar que aquello debe ser requerido por cuerda separada.[10]

15. El 16 y 25 de septiembre de 2019, Reynaldo Guerrero Gallardo solicitó que en los libros registrales se disponga que se individualice con absoluta claridad al dueño del inmueble "y no aparezca ninguna otra inscripción que pudiera confundir al dueño del inmueble". Además, requirió que se disponga el desalojo del inmueble. A través de providencia de 18 de octubre de 2019 se dispuso que el Registro de la Propiedad cumpla con "individualizar y determinar en el certificado registral la titularidad del inmueble". El 18 diciembre de 2019, el Registro de la Propiedad remitió un oficio señalando la inscripción de lo dispuesto.

1.2. Antecedentes ante la Corte Constitucional

1.2.1. Causa 515-20-EP

[8] Consta a foja 125 del expediente de instancia.
[9] Escritos de 30 de julio de 2019, 2 de agosto de 2019, 22 de octubre de 2019 y 21 de enero de 2020.
Por otra parte, en escrito de 27 de noviembre de 2019, Reynaldo Guerrero Gallardo solicitó que se corrija que la orden de inscripción partió del auto de 24 de julio de 2019, y no del de 29 de julio de 2019, lo que se corrigió mediante providencia de 9 de diciembre de 2019.
[10] Providencias de 13 de agosto de 2019, 30 de octubre de 2019 y 11 de febrero de 2020.

16. El 25 de mayo de 2020, el Banco Solidario S.A. ("**accionante 1**" o "**Banco**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de **24 de julio de 2019**. En alcance a la demanda, el 28 de mayo de 2020, el accionante 1 solicitó que se disponga una medida cautelar y que se inscriba la demanda de acción extraordinaria de protección en el Registro de la Propiedad. Esta acción fue signada con el número 515-20-EP y, tras sorteo automático, su competencia radicó en la jueza constitucional Daniela Salazar.[11]

17. El 16 de octubre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador[12] admitió a trámite la causa 515-20-EP, rechazó por improcedente el pedido de medida cautelar, y puso en conocimiento del Registro de la Propiedad de Guayaquil la demanda de acción extraordinaria de protección. A su vez, el Tribunal dispuso que el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil remita su informe de descargo, el cual fue presentado el 18 de noviembre de 2020.

18. El 9, 16 y 24 de noviembre, así como el 11 de diciembre de 2020, Reynaldo Guerrero Gallardo presentó escritos cuestionando la decisión de admitir la causa y presentando argumentos relacionados con el fondo de la controversia. Entre las solicitudes, "impugn[ó] el auto de admisión de 16 de octubre de 2020".

19. El 4 de marzo de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional[13] del Ecuador negó por improcedente la impugnación.

20. El 6 de mayo, 1 y 21 de junio, 30 de julio, 26 de agosto de 2021; 2 y 15 de septiembre, y 23 de noviembre de 2021, Reynaldo Guerrero Gallardo presentó más escritos solicitando que se desestime la acción extraordinaria de protección.

21. Así también, el 10 de marzo de 2022, Leticia Soriano de Guerrero, presidenta ejecutiva de Pablicorp presentó un escrito como *amicus curiae*, pidiendo que se le escuche en audiencia.

22. El 23 de marzo de 2022, Reynaldo Guerrero Gallardo, a través de su procurador judicial Hugo Amir Guerrero Gallardo, presentó una solicitud de recusación en contra

[11] El 8 de julio de 2020, jueza constitucional Daniela Salazar ordenó a la judicatura que remita el expediente, el cual fue receptado en la Corte Constitucional el 21 de agosto de 2020.
[12] Conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.
[13] Conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, y el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

de la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín. La recusación fue negada el 2 de septiembre de 2022.[14]

23. El 28 de abril y 14 de junio de 2022, Hugo Amir Guerrero Gallardo, como procurador judicial de Reynaldo Guerrero Gallardo y como defensor autorizado de Publicorp solicitó se convoque a audiencia y se resuelva la causa.

24. El 17 de octubre de 2022, Reynaldo Guerrero Gallardo presentó más escritos solicitando que se niegue la acción extraordinaria de protección.

25. El 13 de noviembre de 2023, José Manuel De Oliveira Allu presentó un escrito como *amicus curiae*, pidiendo que se niegue la acción extraordinaria de protección.

26. En atención al orden cronológico de causas, mediante providencia de 22 de noviembre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

1.2.2. Causa 509-20-EP

27. El 26 de mayo de 2020, el representante legal del Fideicomiso Mercantil Sorrento ("**Fideicomiso**" o "**accionante 2**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de **24 de julio de 2019** ("**auto impugnado**"). Esta acción fue signada con el número 509-20-EP y, tras sorteo automático, su competencia radicó en la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

28. El 1 de julio de 2020, el pleno de la Corte Constitucional aprobó la excusa solicitada por la jueza Karla Andrade Quevedo. Una vez realizado el resorteo correspondiente, la competencia de la causa recayó en el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

29. El 15 de diciembre de 2020, el Fideicomiso señaló que se ha admitido la causa 515-20-EP y solicitó que ordene la acumulación.

[14] El 4 de julio, el 22 y 30 de agosto de 2022, Reynaldo Guerrero Gallardo insistió en que se resuelva la recusación, así como solicitó se rechace en el fondo la acción extraordinaria de protección. El 30 de agosto de 2022, el presidente de la Corte Constitucional abrió el expediente para la tramitación de la recusación, frente a lo cual -el mismo día- la jueza sustanciadora presentó sus argumentos de descargo. El 2 de septiembre de 2022, el presidente de la Corte Constitucional resolvió negar el incidente de recusación y reprochó la actuación del procurador judicial Hugo Amir Guerrero Gallardo por la forma en que presentó la solicitud de recusación. El 7, 12 y 19 de septiembre, así como el 6 de octubre de 2022, Hugo Amir Guerrero Gallardo, como procurador judicial de Reynaldo Guerrero Gallardo, solicitó que se amplíe la decisión sobre la recusación, lo cual fue negado por el presidente de la Corte Constitucional el 6 de octubre de 2022.

30. El 21 de junio de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador,[15] a través de auto de mayoría, admitió a trámite la causa 509-20-EP y dispuso que el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil remita su informe de descargo.

31. Considerando que el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes fue quien realizó un voto salvado sobre la admisión de la causa 509-20-EP, el 21 de julio de 2021 en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional se resorteó la causa, la cual recayó en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.[16]

32. Mediante escritos de 16, 19 y 23 de julio, 5, 20 y 31 de agosto, 15 de septiembre y 23 de noviembre de 2021, de 28 de abril, 14 de junio y 30 de agosto de 2022, de 22 de marzo, 16 y 22 de mayo, 14 y 27 de junio, 23 de agosto, 14 de diciembre de 2023, y de 15 de enero, 3 y 10 de abril, 1 de mayo, 18 de noviembre de 2024, Reynaldo Guerrero Gallardo presentó escritos defendiendo el auto impugnado y solicitando convocatoria a audiencia.[17]

33. El 28 de julio de 2021, el Fideicomiso solicitó que se disponga la acumulación de las causas 509-20-EP y 515-20-EP.

34. El 30 de agosto de 2021, Leticia Soriano de Guerrero, presidenta ejecutiva de Pablicorp solicitó se convoque a audiencia.

35. El 26 de junio de 2023, José Manuel De Oliveira Allu presentó un escrito como *"coadyuvante del accionado"*.[18]

---

[15] Conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes quien realizó un voto salvado al auto de admisión.

[16] Art. 23 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de Corte Constitucional: "[…] En caso de que la jueza o juez sustanciadora elabore una ponencia en la que inadmita el caso, y dicha ponencia no sea acogida por los demás miembros del tribunal, una vez notificado el auto y el voto salvado, se sorteará a una nueva jueza o juez para que el caso se sustancie entre aquellos que emitieron el voto de mayoría […]."

[17] A su vez, el 31 de marzo de 2022, Reynaldo Guerrero Gallardo presentó un escrito de recusación en contra de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez. El 22 de julio de 2022, Reynaldo Guerrero Gallardo insistió en la recusación, y el 14 de marzo de 2023, Reynado Guerrero Gallardo desistió de la recusación, por lo que esta fue archivada el 16 de diciembre de 2024.

[18] Frente a esta intervención, el 4 y 14 de marzo de 2024, el Fideicomiso presentó escritos solicitando que se inadmita la "tercería coadyuvante" presentada por José Manuel De Oliveira Allu, dado que este no guarda ninguna relación jurídica sustancial con las partes (en consideración del artículo 47 del COGEP). El 10 de abril de 2024, tanto Reynaldo Guerrero Gallardo como José Manuel De Oliveira Allu señalaron que la intervención de este último es legítima y se debe a la desnaturalización de acciones constitucionales. Además, señalaron que la intervención de José Manuel De Oliveira Allu se basa en el artículo 12 de la LOGJCC. El 31 de mayo de 2024, el Fideicomiso señaló que ni Reynaldo Guerrero Gallardo ni Hugo Amir Guerreo Gallardo ejercen representación legal de Pablicorp, e insistió se inadmita la intervención de José Manuel De Oliveira Allu.

36. El 5 de diciembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió acumular la causa 509-20-EP a la 515-20-EP.

37. El 11 de diciembre de 2024, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa 509-20-EP, puso en conocimiento su acumulación a la causa 515-20-EP y dejó sentado que José Manuel De Oliveira Allu también ha comparecido como *amicus curiae* en la causa 515-20-EP.

2. Competencia

38. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal 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. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante 1

39. El Banco señala que el proceso inició en "el año 1996 sobre la propiedad de las acciones emitidas por la compañía Pablicorp […]. El Banco nunca fue -ni tenía por qué ser- parte en este proceso". Describe que la sentencia de 1 de septiembre de 2003 fue la que puso fin al proceso y que solo se ordenó que se "tenga como propietario de las 2800 acciones ordinarias, nominativas del valor nominal de un mil sucres cada una correspondientes [sic] al capital social inicial de la COMPAÑÍA PABLICORP S.A., al tercerista mencionado".

40. Sostiene que en la fase de ejecución se "ordenó que la antedicha sentencia sea inscrita en el Registro de la Propiedad de Guayaquil y en el Registro Mercantil de Guayaquil, y que se haga conocer el contenido de la misma a la Superintendencia de Compañías". Señala que, luego de cumplido lo ordenado, el juez "declaró agotado el trámite y archivó la causa el 4 de diciembre de 2003". Agrega que "[l]uego de varios incidentes causados por Guerrero, el 2 de octubre de 2018 el actual juez de la causa los rechazó y archivó –nuevamente– el expediente". Sostiene que:

> [p]ese a que es muy claro que la causa se encontraba archivada, el juez -por porfiado pedido de [Reynaldo] Guerrero- dictó el Acto Impugnado, en el que en su parte final hizo una pirueta: **luego de recordar que** [Reynaldo] **Guerrero debía ser considerado accionista mayoritario de Pablicorp (único asunto debatido), hizo un salto cuántico y se metió con la propiedad del Inmueble** [ubicado en el Km 20 de la Vía a la Costa, Guayaquil]**, declarando que como según unos antiguos certificados -del año 2003- esta figuraba como su propietaria, debía cencelarse** [sic] **toda inscripción posterior de derechos reales** (énfasis original).

41. Sobre el inmueble señalado en el párrafo anterior, el accionante 1 señala que Publicorp en algún momento fue su propietario, pero dejó de serlo en virtud de "un litigio colectivo laboral". Según sostiene, en el marco de ese conflicto laboral colectivo, se dispuso que se realicen pagos a los trabajadores y, consecuentemente, se dictó el auto de adjudicación de 6 de marzo de 2006, inscrito en el Registro de la Propiedad de Guayaquil el 13 de abril de 2006, que generó que el Fideicomiso Mercantil Sorrento adquiera la propiedad del inmueble en cuestión en abril de 2006. Menciona que, posteriormente, como garantía de créditos, el Fideicomiso hipotecó el inmueble al Banco, según consta en la escritura pública inscrita en el Registro de la Propiedad de Guayaquil el 19 de mayo de 2006. Señala que, en virtud de ello, el Banco es acreedor hipotecario sobre el referido inmueble.

42. Sostiene que, al haberse perdido la propiedad del referido inmueble en virtud del litigio laboral colectivo, se realizó –a través del auto que se impugna en la acción extraordinaria de protección– una "maniobra fraudulenta de revertirle la propiedad del Inmueble, a espaldas de los titulares de derechos reales constituidos posteriormente sobre este (como el Banco, que adquirió el derecho real de hipoteca por inscripción de 19 de mayo de 2006)".

43. Agrega que, el auto impugnado, "en vez de limitarse a ser (como nació) sobre la propiedad de acciones de Publicorp, fue convertido -semejante pirueta- en otro sobre la propiedad del Inmueble. Con el terrorífico agravante de que, respecto del Inmueble, se ha privado de derechos reales a terceros sin que estos estén presentes".

44. Por lo expuesto, sostiene que todo lo descrito dejó en indefensión al Banco, considerando que el auto impugnado "dispuso la cancelación de la hipoteca otorgada a favor del Banco. Lo hizo sin oírlo, en un proceso en que el que el Banco no es ni tenía por qué ser parte". Así, señala que se vulneraron los derechos a la defensa y debido proceso, reconocidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literales a) y c) de la Constitución. Agrega que el auto impugnado también ocasionó que se le vulnere su derecho real de hipoteca reconocido en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución.

45. El accionante 1 menciona que, si se le hubiese dado la oportunidad de defenderse, hubiera podido demostrar cómo "cualquier pedido de que se le restituya el Inmueble a Publicorp es improcedente porque sobre este punto existe cosa juzgada: Publicorp perdió el juicio reivindicatorio 09309-2007-0631 (hoy, expediente 09332-2014-49554) con el que pretendió despojar al Fideicomiso del Inmueble".

46. Como pretensión, el Banco solicita que se deje sin efecto el auto impugnado y, "a título de reparación integral, se disponga que el Registro de la Propiedad de Guayaquil anote en el respectivo libro que la hipoteca inscrita el 19 de mayo de 2006 (Tomo 28, folios 13501 al 13502, inscripción 6336) a favor del Banco se encuentra vigente".

3.2. Argumentos del accionante 2

47. El Fideicomiso alega que el auto impugnado vulneró los derechos a la propiedad, defensa y tutela judicial efectiva. Señala que, para el análisis, se debe considerar que los antecedentes muestran cómo Reynaldo Guerrero Gallardo ha intentado varias acciones y recursos para obtener la propiedad del inmueble.

48. En particular, sobre el derecho a la defensa, sostiene que este se vulneró "al no haber contado en la causa con el titular del derecho de dominio del inmueble Fideicomiso Mercantil Sorrento". Menciona que en el proceso consta el detalle, en particular, del juicio reinvidicatorio por lo que "el Juez Intriago Williams tenía muy claro que se estaba discutiendo el derecho de propiedad sobre un inmueble que estaba registrado a nombre del Fideicomiso Mercantil Sorrento y sin embargo de ello, privó a dicho propietario, del derecho de defensa".

49. Para el accionante 2, correspondía que se haga conocer de las pretensiones de Reynaldo Guerrero Gallardo y se lo escuche en el momento oportuno para que se resuelva motivadamente qué normas "le permitían privar del derecho de propiedad al Fideicomiso y no solamente afirmar falsamente, que la consta [sic] del proceso que PABLICORP es el propietario del inmueble y que el Registrador de la Propiedad de Guayaquil ha certificado que dicha empresa es la propietaria". Menciona que esto también vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

50. En específico, sobre el derecho de propiedad, menciona que se le privó del "derecho de dominio, goce, uso y disposición de la propiedad que mantenía el Fideicomiso sobre el lote objeto del proceso, privación de derecho que la obtuvo de un solo plumazo, sin hacerle saber al despojado y sin que medie ninguna de las formas de tradición de dominio previstas en nuestra legislación". Agrega:

> Con su resolución, el desprolijo Juzgador, dejó sin efecto el negocio jurídico efectuado 16 años anteriores a su resolución, esto es, la cesión de derechos de la adjudicación realizada por el Inspector del Trabajo del Guayas a favor del Comité de Empresa de Trabajadores de la Academia Witman [sic] a favor del Fideicomiso Sorrento, y los posteriores actos, que en su legítimo derecho de propietario, efectuó el Fideicomiso. Pero no solo eso, forzó una interpretación de que, al haber los Conjueces de la Sala Civil de la Corte Provincial del Guayas en su sentencia de 1 de septiembre del 2003, declarado a Reynaldo Guerrero Gallardo como propietario del 56% de acciones de PABLICORP, dedujo con verdadera temeridad, que por ser el accionista mayoritario, la compañía emisora de dichas acciones era la propietaria del inmueble, lo que jamás fue resuelto [...].

51. Como pretensión, solicita "la restitución del derecho de propiedad y dominio a favor del Fideicomiso titular de esta acción, saneando el predio de toda turbación o posesión

clandestina y violenta y la compensación económica y patrimonial, derivada del daño material e inmaterial por las pérdidas y los gastos".

3.3. Argumentos de la judicatura accionada

52. José Antonio Intriago Williams, juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, realiza una descripción de los antecedentes procesales y del certificado del Registro de Propiedad. Señala que, en el proceso en conocimiento, el Banco es alguien ajeno al proceso, por lo que no cabe referirse a la indefensión. Además, menciona que a través del registro del inmueble se observa que en 2006 existen varios actos legales ordenados dentro del bien y el Banco "pudo comparecer a este proceso, dando a conocer que la supuesta providencia dictada a fecha 24 de julio del 2019, afectaba sus derechos supuestamente violentados, tal como lo establece el artículo 491 y 492 del Código de Procedimiento Civil [CPC]".[19] Siendo así, considera que no existe una vulneración a la defensa.

53. En cuanto al derecho a la propiedad, sostiene que el Banco "por sí, no consta con un derecho de propiedad como tal, sino, más bien consta con un derecho de ACREENCIA en virtud de la Hipoteca Abierta suscrita a su favor". Señala que el derecho de hipoteca "no le da un derecho de propiedad puro", pues "está sujeto a una condición suspensiva" por lo que no se puede hablar de una trasgresión al derecho de propiedad.

54. Además, menciona que, a su criterio, el Banco podría volver a inscribir el derecho real de hipoteca en los registros pertinentes.

55. Sobre la demanda del Fideicomiso, el juez no ha presentado argumentos pese a haber sido debida y legalmente notificado.

3.4. Argumentos de Reynaldo Guerrero Gallardo, quien comparece como tercero con interés[20]

56. Reynaldo Guerrero Gallardo señala que con el auto impugnado solo se ejecutó la sentencia de 1 de septiembre de 2003 dictada por la Quinta Sala de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil. Esto por cuanto se "ordenó las cancelaciones de las inscripciones de las transferencias, gravámenes y limitaciones al dominio, conforme

[19] Art. 491 del CPC: "Se llama tercería, así la oposición como el juicio que se sigue en virtud de la acción deducida por un tercer opositor. La oposición puede ser relativa a una de las partes o a todas ellas."
Art. 492 del CPC: "En cualquier juicio puede ser oído un tercero a quien las providencias judiciales causen perjuicio directo. La reclamación del tercero se sustanciará como incidente, sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos siguientes, respecto de las tercerías".
[20] También compareció como tercero en el proceso de origen.

al Art. 1000 CPC y Art. 146 del COGP [sic]". Por lo que, a su criterio, no existe vulneración de derecho alguno.

57. Agrega que, a raíz de otros procesos como el juicio ejecutivo 2010-0883, los accionantes tenían conocimiento que el Fideicomiso no era propietario del inmueble, sino Publicorp. Además, señala que en el proceso de medidas cautelares 406-2012 se ordenó el 7 de febrero de 2013 "la cancelación definitivas [sic] de la inscripción de la cesión de derechos a Sorrento, la hipoteca abierta a favor del Banco Solidario y el embargo de la Jueza 9° de Pichincha". Sostiene que esta medida se basó en una sentencia favorable a Publicorp seguida a Sorrento en una acción reivindicatoria.

58. En particular, describe que el reconocimiento de propiedad de Publicorp sobre el inmueble se refleja en la sentencia de la Corte Constitucional 034-12-SEP-CC (caso 1362-10-EP) de 8 de marzo de 2012 (dictada en el marco de un juicio reivindicatorio),[21] la sentencia 138-14-SEP-CC (caso 599-13-EP) de 17 de septiembre de 2014 (dictada en la fase de ejecución de este proceso),[22] sentencia 237-17-SEP CC (caso 965-13-EP) de 26 de julio de 2017 (dictada en el marco de un juicio reivindicatorio), y sentencia 34-18-SIS-CC (caso 23-26-IS) de 27 de junio de 2018 (dictada en la fase de ejecución de este proceso).[23] Para el tercero con interés, de estas sentencias se puede inferir el reconocimiento de la propiedad en favor de Publicorp. Por lo que estas decisiones fueron el fundamento para dictar el auto impugnado. A su vez, hace referencia a un proceso de medidas cautelares que, a su criterio, reafirmaría sus derechos sobre el inmueble.[24]

59. Así, alega que los accionantes conocían que el Fideicomiso no era propietario y que la hipoteca abierta estaba cancelada. Además, determina que, si a través de varios procesos se reconoció la propiedad del inmueble en favor de Publicorp, el juez que dictó el auto impugnado solo ejecutó la sentencia. Con esto, afirma que Publicorp tiene justo título sobre el inmueble y que el Fideicomiso no ha sido propietario de este, pues el título que tenga es fraudulento.

60. En particular, sobre el juicio en el que se dicta el auto impugnado, menciona que "versó sobre la posesión del inmueble y sobre acciones reales inmobiliarias, del km. 20 de la vía a la costa, de propiedad de Publicorp S.A., a más de la propiedad de la

[21] Sobre la sentencia 034-12-SEP-CC se identifica que la Corte Constitucional declaró su cumplimiento a través de la sentencia 34-18-IS/23 de 01 de marzo de 2023.
[22] Ver nota al pie 6 *supra*.
[23] Ver nota al pie 6 *supra*.
[24] El proceso de medidas cautelares corresponde al 09354-2012-0406 y en este Publicorp alegó que el Fideicomiso no podría enajenar el predio por supuestamente no ser dueño. En este proceso, mediante resolución de 02 de mayo de 2012 se dispuso la prohibición de enajenar el inmueble como una medida cautelar. Frente este proceso, la Corte Constitucional emitió la sentencia 1706-17-EP/22 en la cual rechazó por improcedente una acción de incumplimiento que pretendía el cumplimiento de la resolución de medidas cautelares por sobre una sentencia de casación emitida a la luz de un juicio reivindicatorio.

mayoría de las acciones sociales del capital social de Publicorp S.A." Para el compareciente, a la luz del artículo 597 del Código Civil "es obvio que la propiedad de las acciones sociales de la empresa propietaria del inmueble, también verso [sic] acciones reales inmobiliarias y por ello procede su inscripción en el Registro de Propiedad".

61. Menciona que es por eso que se ordenó la inscripción de la sentencia en el Registro de la Propiedad. Señala que, según el artículo 146, inciso noveno, del COGEP, el fallo tiene fuerza de cosa juzgada contra el adquirente aunque este no haya comparecido a juicio. Además, que según el inciso final del mismo artículo, así como el artículo 1000 del CPC, si la sentencia es favorable el juez debe cancelar los registros de transferencias, gravámenes y limitaciones de dominio realizados luego de la inscripción de la demanda.

62. Sostiene que, en función de que solo estaba ejecutando la sentencia a la luz de las referidas normas, "no era obligatorio notificar a Sorrento ni al acreedor hipotecario que es el Banco Solidario, y que los terceros tienen otras vías" como acción de nulidad, o un juicio de fraude dado que los accionantes sí conocían del auto impugnado. Aunque, también señala que las sentencias ejecutadas no son susceptibles de acción judicial, a la luz del artículo 301.1 del CPC en concordancia con el inciso 2 del artículo 112.4 del COGEP, y que no existen recursos ordinarios ni extraordinarios. Menciona que, en todo caso, no había ningún vínculo ni razón para que se le notifique al Banco y al Fideicomiso en el juicio, considerando que el artículo 75 del CPC establece que la notificación corresponde a las partes.

63. Sobre el conflicto laboral colectivo, sostiene que ese es un fraude para apropiarse del inmueble y jamás debió haber prosperado, "es por esa consideración que se juzga de nulo el remate". A criterio del compareciente, el acta transaccional suscrito en el conflicto laboral colectivo es nulo y no es un justo título.

64. Agrega que el auto impugnado no es definitivo, no causa un gravamen irreparable y que cumple con el estándar de suficiencia motivacional.

65. Como pretensión, el tercero con interés solicita que se niegue la demanda y que se le determine una reparación económica en su favor.

3.5. Argumentos de Leticia Soriano de Guerrero, presidenta ejecutiva de Publicorp, quien comparece como *amicus curiae*

66. Alega que en un proceso de medidas cautelares constitucionales, en resolución de 2 de enero de 2013 se estableció que Publicorp "tiene derecho en el predio en litigio", y se cancelaron –primero de manera provisional y luego definitiva (en providencia de

7 de febrero de 2013)– los asientos registrales como el de la hipoteca abierta a favor de Banco, por lo que el accionante 1 conocía que desde ese momento "su derecho en ese terreno se extinguió definitivamente, porque las decisiones cautelares a pesar de tener el carácter de transitorio, sin embargo, fueron ratificadas definitivamente por un juez de Pichincha y por un Juez de Guayaquil".

67. Agrega que en el juicio ejecutivo 17323-2009-1159 (luego número 17309-2010-0883), el Banco ejerció su derecho de titular de hipoteca. Menciona que en este juicio se consideró que había dudas sobre la propiedad y se suspendió el remate ordenado. Menciona que este criterio es cosa juzgada y evidencia que el Banco conocía de la propiedad por lo que no ha estado en indefensión.

68. De esta manera, señala que el auto impugnado solo ejecutó la sentencia que en su parte del análisis reconoce la propiedad del bien. Además, sostiene que el auto impugnado únicamente cumplió lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 1000 del CPC, sin que exista razón alguna para notificarle al Banco. Esto tomando en cuenta que antes ya se había dispuesto la cancelación de la hipoteca.

69. En función de lo señalado, solicita que se niegue la demanda.

3.6. Argumentos de José Manuel de Oliveira Allu, quien comparece como *amicus curiae*

70. Considera que la demanda de acción extraordinaria de protección está siendo utilizada para evadir la vía ordinaria, y "desnaturalizar las acciones constitucionales", lo cual refleja abuso de derecho y fraude. Señala que el auto impugnado no es definitivo ni genera gravamen irreparable.

71. Para el compareciente, el proceso "09332-1996-1238 tenía el objetivo de establecer la titularidad de las acciones de la compañía PABLICORP S.A. en base a los aportes y gastos efectuados por los accionistas en favor de la empresa educativa Academia Walt Whitman Internacional". Señala que el auto impugnado solo está ejecutando la sentencia que se emitió en el proceso, la cual establece "en el considerando quinto, que el terreno de Pablicorp S.A. pertenece al patrimonio de la empresa y es por eso que el juez de primera instancia en el proceso de ejecución de sentencia dispuso su inscripción en el mes de octubre de 2003 en el Registro de la propiedad".

72. Sobre la alegada vulneración al derecho a la defensa, menciona que si el Banco considera que este no fue ni debió ser parte procesal "mal puede hacer en indicar que no se ha garantizado su derecho a la defensa". Además, considera que el Fideicomiso Sorrento sí conocía con anterioridad sobre la providencia impugnada, y que, por ende, sí conocía del proceso. Señala que, si bien el Banco "es una persona jurídica distinta

al Fideicomiso Mercantil Sorrento, no es menos cierto que dicho fideicomiso tenía la OBLIGACIÓN de comunicar oportunamente todos y cada uno de los vicios (litigios) que tenía el predio sobre el cual constituyó el derecho real de Hipoteca". Con base en esto, considera que el Banco se está beneficiando de su propia culpa o dolo, "en contraposición a sus actos previos" y pretendiendo inducir a error. Además, en general, señala que no se afecta la defensa, dado que el auto impugnado solo ejecuta la sentencia en atención del artículo 1000 del CPC.

73. En cuanto a la alegada vulneración a la tutela judicial efectiva, alega que no se vulneró dado que ni el Fideicomiso ni el Banco fueron parte procesal, careciendo "de *legitimatio ad-causam* para ser llamado al proceso, es decir, no se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva".

74. Sobre el derecho a la propiedad, señala que este no se pudo haber vulnerado ya que:

> mediante oficio No. 140JCTG-406-12 de fecha 08 de febrero de 2013, en cumplimiento del auto de fecha 07 de febrero del 2013, a las 15h43, dispuesto por el Juez Cuarto de Trabajo del Guayas, se dispone la CANCELACIÓN DE LOS ASCIENTOS [sic] REGISTRADOS A PARTIR DE LA INSCRIPCIÓN DE LA SENTENCIA DE LA ex Quinta Sala de la Corte Suprema [sic] de Justicia del Guayas, en el Registro de la Propiedad. En atención a ello, mal puede indicarse violación a un derecho que no ha cumplido con las solemnidades del art. 2312 del Código Civil y por tanto es inoponible frente a terceros.

75. Además, sostiene que a raíz de sentencia138-14-SEP-CC se puede concluir que la sentencia debe ejecutarse, conforme se realizó en el auto impugnado.

76. Sobre la base de lo señalado, solicita que se declare improcedente la acción.

4. Cuestión previa

77. En la especie, las dos acciones extraordinarias de protección se presentaron en contra de un auto dictado en la fase de ejecución. Al respecto, tal como fue determinado en los autos de 16 de octubre de 2020 y 21 de junio de 2021 por los Tribunales de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el auto impugnado no resolvió sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material ni impidió la continuación del juicio ni el inicio de uno nuevo.[25]

[25] En sentencias como la 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, y la 1502-14-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, la Corte ha señalado que un auto definitivo es el que pone fin al proceso, ya sea porque (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.

78. Esto en virtud de que fue la sentencia dictada el 1 de septiembre de 2003 por la Quinta Sala de la Corte Superior de Justicia del Guayas la que resolvió sobre el fondo de las pretensiones (determinó quiénes son los accionistas de la compañía Publicorp S.A.) y puso fin al proceso. Por lo que el auto impugnado dictado en la fase de ejecución no tiene las características de ser un auto definitivo.

79. Ahora bien, considerando que en las demandas se ha sostenido que se vulneraron derechos al haberse ordenado cuestiones totalmente distintas a la controversia de origen y a lo dispuesto en la sentencia definitiva, luego de archivado el proceso, se refleja una potencial vulneración. Si bien Reynaldo Guerrero Gallardo ha alegado que existen otras vías para impugnar lo demandado en esta acción extraordinaria de protección, esta Corte no encuentra que el ordenamiento jurídico establezca un mecanismo claro para plantear las vulneraciones alegadas en este caso.[26] Por lo que no se identifica que el gravamen alegado pueda ser reparado través de otra vía. Siendo así, se evidencia un posible gravamen irreparable. Por lo que, a la luz de la jurisprudencia de esta Corte,[27] se considera que el auto impugnado es objeto de acción extraordinaria de protección.

80. Por otra parte, en la especie, el accionante 1 ha alegado que no ha sido ni debió ser parte del proceso de origen, y el accionante 2 ha señalado que no es parte, pero que debía haber intervenido previo a la emisión del auto impugnado. Al respecto, la Corte Constitucional[28] ha señalado que la legitimación en la causa de la acción extraordinaria de protección puede ser entendida no solo en los casos en que las partes fueron o debían ser parte del proceso, sino también en los casos en que la "decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal […] ya que, de lo contrario, se consolidaría su estado de indefensión". Así, la noción de "parte" en estos casos es amplia.

81. En la especie, el juicio de origen inició por la demanda de la compañía Corporación Holding Guerrero & Hermana Corquesa S.A. en liquidación en contra de María Palis Zambrano, con el fin de reclamar la propiedad de las acciones del capital social de la compañía Publicorp. En este juicio intervino como tercero Reynaldo Guerrero Gallardo al considerarse accionista de Publicorp. Así, se identifica que tanto el Banco como el Fideicomiso son ajenos a la relación jurídico procesal. No obstante, reclaman una afectación directa al haberse ordenado medidas que difieren de la sentencia definitiva y que modificaron su situación jurídica de manera arbitraria. Por lo que,

[26] Por ejemplo, la acción de nulidad regulada en los artículos 299 del CPC y 112 del COGEP cabe solo frente a sentencias y no frente a autos de ejecución.
[27] La Corte Constitucional ha establecido que, excepcionalmente, se podrá considerar como objeto de la acción extraordinaria de protección a un auto que no es definitivo si este causa un gravamen irreparable; es decir, si "genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal". CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45.
[28] CCE, 838-16-EP/21, 9 de junio de 2021, párr. 20.5.2.

desde un sentido amplio de la noción de parte procesal, la Corte considera que el Banco y que el Fideicomiso se encuentran legitimados para presentar la presente acción. Siendo así, se continuará con el análisis de lo alegado en la demanda.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

82. Los accionantes sostienen, principalmente, dos argumentos. Primero, afirman que la sentencia definitiva ya fue ejecutada y el juicio fue archivado, por lo que no se podía –de forma arbitraria y luego de varios años– ordenar la cancelación de inscripciones sobre un inmueble, lo cual no tenía relación con el litigio. Señalan que esto, principalmente, vulneró su derecho a la propiedad. Segundo, alegan que se afectó el derecho a la defensa ya que, si se iba a tomar la decisión de anular los registros de un inmueble, además de mandar a cancelar todas las transferencias de dominio, gravámenes o limitaciones de dominio del inmueble mas no de las acciones, se debía –previamente– notificar a los afectados para que se defiendan, lo cual también afectó la tutela judicial efectiva.

83. Tomando en cuenta que lo alegado en el primer cargo tiene relación, principalmente, con supuestamente haberse ordenado algo distinto a lo dispuesto en sentencia definitiva, esta Corte considera adecuado reconducir lo alegado y analizarlo a la luz del derecho a la seguridad jurídica. [29] Por lo que el análisis se realizará en función del siguiente problema jurídico: ¿el auto impugnado, dictado en la fase de ejecución –al ordenar la cancelación de las transferencias, gravámenes o limitaciones de dominio de un inmueble dentro de un juicio relativo a la propiedad de acciones representativas de capital de una compañía, previamente archivado–, vulneró el derecho a la seguridad jurídica?

84. En cuanto al segundo cargo, esta Corte centrará su análisis en el derecho a la defensa bajo el siguiente problema jurídico: ¿el auto impugnado, dictado en la fase de ejecución –al ordenar la cancelación de las transferencias, gravámenes o limitaciones de dominio de un inmueble dentro de un juicio relativo a la propiedad de acciones representativas de capital de una compañía, previamente archivado–, afectó el derecho a la defensa de los accionantes?

85. Tanto los accionantes como los que han intervenido en calidad de terceros con interés y *amici curiae*, establecen argumentos relacionados con quién es el propietario de un inmueble y si existe o no un derecho de hipoteca en consideración de otros litigios.

[29] Por ejemplo, en las sentencias 956-15-EP/21 de 9 de junio de 2021, y 1707-16-EP/21, 30 de junio de 2021, la Corte analizó a través del derecho a la seguridad jurídica cuestiones relacionadas a la modificación, en la fase de ejecución, de la sentencia definitiva.
Art. 4 de la LOGCC: "Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (…) 13. Iura novit curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional".

Cabe señalar que, a través de una acción extraordinaria de protección, a la Corte no le corresponde definir los derechos que existan sobre un inmueble ni verificar los procesos judiciales que existan sobre los derechos del inmueble, por lo que el análisis constitucional no involucrará una determinación y consideración sobre ello.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿El auto impugnado, dictado en la fase de ejecución –al ordenar la cancelación de las transferencias, gravámenes o limitaciones de dominio de un inmueble dentro de un juicio relativo a la propiedad de acciones representativas de capital de una compañía, previamente archivado–, vulneró el derecho a la seguridad jurídica?

86. El artículo 82 de la Constitución prevé que "[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". Esto implica que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.[30]

87. Esta Corte ha señalado que, en el marco de esta acción, en virtud de argumentos sobre el derecho a la seguridad jurídica no le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre argumentos relativos a la correcta o incorrecta aplicación de la ley o cuestiones infraconstitucionales. Para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica tutelable a través de la acción extraordinaria de protección, es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional, sobre todo, en una afectación a uno o varios preceptos constitucionales distintos a la seguridad jurídica.[31] Por lo que, cuando se analiza el derecho a la seguridad jurídica, a este Organismo "[…] no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales".[32]

88. Así, para verificar una vulneración del derecho a la seguridad jurídica en el marco de una acción extraordinaria de protección se debe analizar: (i) si, en el acto impugnado,

[30] CCE, sentencia 2034-13-EP, 18 de octubre de 2019; y, sentencia 1593-14- EP/20, 29 de enero de 2020.
[31] CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párrs. 14.5-14.6.
[32] CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22.

existe una inobservancia del ordenamiento jurídico, y (ii) si esa inobservancia acarreó como resultado la afectación de otro precepto constitucional.

89. Ahora bien, la Corte ha determinado que, en supuestos específicos, no es necesario hacer este análisis. Por ejemplo, cuando lo que se cuestiona es la aplicación de una norma derogada, la Corte ha determinado que no es necesario analizar si esa aplicación acarreó como resultado la afectación de un precepto constitucional distinto a la seguridad jurídica "toda vez que se genera una transgresión al estatus o situación jurídica de las personas, quienes no pueden prever las consecuencias de sus acciones o exigir el cumplimiento de sus pretensiones".[33] Esto, considerando además que, "[l]a aplicación de una norma que no se encuentra vigente genera desconfianza frente a un ordenamiento que no es claro, previo y público y trae como consecuencia un escenario de ilegalidad en el que siempre se comprometen derechos y preceptos constitucionales".[34]

90. En otro supuesto, como en la sentencia 956-15-EP/21, la Corte consideró que no era necesario analizar la afectación a otro precepto constitucional al conocer un caso en el cual se modificó, en la fase de ejecución, los términos de una sentencia. Para la Corte, esta actuación evidenció por sí sola la modificación injustificada de una situación jurídica, sin contar con un procedimiento regular previamente establecido.[35]

91. En esa línea, y considerando que en este caso también se alega que en la fase de ejecución se establecieron disposiciones que difieren de lo ordenado en la sentencia definitiva, la Corte no considera necesario verificar la afectación de otros preceptos constitucionales para entrar a analizar si se produjo o no una afectación a la seguridad jurídica. Cabe aclarar que esto no implica que, al realizar su análisis, la Corte no verifique la posible trascendencia constitucional de una afectación a la seguridad jurídica. En este tipo de supuestos, solo se vulnera la seguridad jurídica si se verifica que de manera arbitraria se modificó verdaderamente una situación jurídica por fuera del ordenamiento jurídico, y si esa modificación evidencia que las partes se vieron imposibilitadas de tener certeza y de prever de algún modo que las consecuencias jurídicas suscitadas podían llegar a concretarse. Siendo así, se realizará el análisis sin verificar la afectación de otro precepto constitucional.

92. Ahora, más allá de ello, es importante reconocer que existen casos en que, para identificar una vulneración a la seguridad jurídica, la Corte ha analizado, con base en el estándar descrito en el párrafo 88 *supra*, (i) si existió una inobservancia de normas, y (ii) si esa inobservancia afectó de forma directa el derecho a la propiedad. Este tipo de análisis se ha realizado, dependiendo de las particularidades de cada caso, en los

[33] CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 44.
[34] *Ibídem*.
[35] CCE, sentencia", 956-15-EP/21, 9 de junio de 2021, 95

supuestos en que se declaró el comiso penal de un bien cuyo propietario era un ajeno a la relación jurídica procesal.[36] Por lo general, en este tipo de casos no existe controversia sobre quién es el propietario de un bien, sino que del expediente la Corte llega a identificar que de manera clara "se atribuyeron las consecuencias jurídicas por el cometimiento de una infracción penal al propietario del vehículo", sin que en la controversia se haya discutido la titularidad o que, de alguna manera, el caso "verse sobre la propiedad de un bien".[37] En la especie, se refleja de la argumentación que la titularidad y los derechos sobre el inmueble están en controversia. Por lo que, en consideración de esto y que –conforme lo señalado en los párrafos 90 y 91 *supra*– en este caso no es necesario realizar el análisis de la afectación de otros preceptos constitucionales, se continuará con el análisis en la línea expuesta en el párrafo *ut supra*.

93. Como se mencionó previamente, los accionantes sostienen que –de forma imprevista, luego de varios años y después de que el juicio ya fue archivado– el juez ordenó que se cancele cualquier transferencia, gravamen o limitación de dominio sobre un inmueble, cuando a su juicio aquello no tiene relación con el litigio y no fue dispuesto en la sentencia definitiva.

94. Por su parte, la judicatura accionada presentó solo argumentos respecto del Banco y, sobre ello, señala que el Banco no es parte procesal y que este sí tenía conocimiento del juicio desde antes de dictar el auto impugnado. Además, considera que el Banco no tiene un derecho de propiedad sobre el inmueble y podría volver a inscribir la hipoteca. Adicionalmente, Reynaldo Guerrero Gallardo (quien comparece a la Corte como tercero con interés) y quienes comparecieron como *amicus curiae* alegan que la sentencia definitiva sí tenía que ver con el inmueble y que el auto impugnado se limitó a ejecutar lo dispuesto en la sentencia definitiva, por lo que no se vulneraron los derechos del Banco.

95. En función de los cargos expuestos, esta Corte analizará el proceso de origen únicamente a fin de identificar si es que el auto impugnado se limitó o no a ejecutar lo dispuesto en la sentencia definitiva que resolvió la controversia de origen.

96. El juicio inició con la demanda presentada el 16 de octubre de 1996 por Violeta León De Freire, liquidadora de la compañía Corporación Holding Guerrero & Hermana Corquesa S.A. en liquidación.[38] En la demanda se planteó lo siguiente:

[36] Por ejemplo, CCE, sentencias 2174-13-EP/20, 15 de julio de 2020; 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020; 1322-14-EP/20, 16 de diciembre de 2020; 1916-16-EP/21, 28 de abril de 2021; 2005-16-EP/21, 11 de agosto de 2021; 2220-17-EP/22, 28 de abril de 2022; 780-18-EP/23, 26 de abril de 2023; y, 394-20-EP/24, 7 de marzo de 2024.
[37] CCE, sentencia 1322-14-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 53.
[38] Consta de f. 1 a la 4 del expediente de instancia.

> En el texto del acta de Junta General de Accionistas de Pablicorp constante en la escritura pública de aumento de capital antes dicha [referida previamente en la demanda], se dice que **la accionista María Palis Zambrano es propietaria de 2.800 acciones** ordinarias y nominativas de S/.1.000 c/u. Pero según los registros de egresos llevados en Cavalgsa, consta que dicha accionista **no ha hecho aporte alguno** [sic] [énfasis añadido].

97. En esa línea, en la demanda se argumentó que no había prueba de que María Palis Zambrano había realizado el aporte de capital inicial ni el aporte de aumento de capital. Se alegó que, en virtud de ello, no puede considerársela accionista. Como pretensión, se solicitó que se declare que las acciones suscritas por María Palis Zambrano son de propiedad de la compañía Corporación Holding Guerrero y Hermana Corguesa S.A. en liquidación, pues esta fue la que realizó los aportes y cubrió los gastos de Pablicorp.

98. Cabe mencionar que, de la revisión de la demanda, no se identifica alguna pretensión relacionada con un inmueble. Lo único que se describe, a modo de antecedente, es que la compañía Pablicorp compró el predio denominado Rancho Real para construir la academia Walt Whitman[39] y que, para esa compra, se hipotecaron otros inmuebles.

99. Al proceso compareció Reynaldo Guerrero Gallardo, como tercero con interés, alegando que él es accionista de Pablicorp por los aportes realizados. No se refleja que él haya planteado algún asunto controvertido sobre la propiedad de un inmueble.

100. La sentencia de primera instancia, dictada el 29 de noviembre de 1999 –en la cual se negó la demanda y el pedido de Reynaldo Guerrero Gallardo– se limitó a analizar los argumentos sobre la propiedad de las acciones de Pablicorp.

101. En la sentencia de segunda instancia, dictada el 1 de septiembre de 2003, previo a realizar el análisis, se describió que la parte accionante reclama en el juicio que las acciones de Pablicorp son de la Corporación Holding Guerrero y Hermana Corguesa S.A. y que, por otro lado, el tercero Reynaldo Guerrero Gallardo "reclama [las acciones] para sí".

102. En el análisis de la sentencia de segunda instancia, entre los hechos probados, se señaló que Reynaldo Guerrero Gallardo vendió 2.800 acciones de Pablicorp a la demandada María Palis Zambrano, pero que "no se las pagó ni se las ha pagado hasta la presente fecha". Se agregó que Reynaldo Guerrero Gallardo "proporcionó de su propio peculio cuantiosos valores para la compra del lote de terreno, como para la construcción de las edificaciones, el establecimiento y funcionamiento de la Academia 'WALT WHITMAN INTERNACIONAL C.A' etc., la misma que pasó a integrar el patrimonio de la referida tantas veces compañía ''PABLICORP'".

[39] Ubicado en el lado derecho entre el km 20 y 21 de la vía a la Costa.

103. Así, en la sentencia de segunda instancia, de 1 de septiembre de 2003, se concluyó: i) que solo la Corporación Holding Guerrero y Hermana Corguesa S.A. ha pagado sus acciones, ii) que María Palis Zambrano no puede ser considerada accionista porque no realizó aporte alguno, y iii) que se debe reconocer que Reynaldo Guerrero Gallardo ha sido inversionista de la compañía debido a sus aportes. Siendo así, la Sala de apelación resolvió "declara[r] con lugar la demanda", declarar procedente el pedido del tercero Reynaldo Guerrero Gallardo y ordenar que se tenga como propietario de las 2.800 acciones en discusión a Reynaldo Guerrero Gallardo.

104. En función de lo expuesto, esta Corte observa que el juicio jamás versó sobre la propiedad de un inmueble. Si bien en el considerando quinto de la sentencia se hace referencia a que la compañía en un momento compró un inmueble y que los pagos de esa compra, entre otros gastos, fueron asumidos por Reynaldo Guerrero Gallardo,[40] esto se lo hace para evidenciar los aportes que se han realizado a la compañía y para determinar el propietario de las 2.800 acciones representativas de capital. Sin embargo, ni la propiedad ni la posesión de inmueble alguno fueron asuntos controvertidos en el referido proceso. Menos aún se refleja que la sentencia haya dispuesto alguna medida en relación al inmueble.

105. De ahí que, para ejecutar la sentencia definitiva, el 13 de octubre de 2003 el juez de ejecución se limitó a ordenar la inscripción de la sentencia en el Registro Mercantil y en el Registro de la Propiedad, así como dispuso que se notifique a la Superintendencia de Compañías.[41]

106. Cabe resaltar que, en contestación de esa providencia, el Registro de la Propiedad de Guayaquil, mediante escrito de 12 de noviembre de 2003, señaló que la demanda del juicio no fue inscrita y que no corresponde inscribir ni demandas ni sentencias de "litigios en que se discuta la propiedad de acciones de Compañías Anónimas o de participaciones del capital de compañías de responsabilidad limitada". Agregó que, al no existir una norma expresa que establezca la inscripción en el Registro de la Propiedad de sentencias sobre este tipo de litigios, su solicitud no es procedente. Además, mencionó que inscribir este tipo de sentencias podría "inducir a error a terceros de que existe un estado de litispendencia sobre el dominio o posesión de los inmuebles de una determinada compañía".[42]

107. Más allá de la respuesta del Registro de Propiedad, se observa que, en general, la ejecución de la sentencia definitiva se limitó a ordenar la inscripción de la sentencia en varios registros.

[40] F. 347 (vuelta) del expediente de instancia.
[41] F. 356 del expediente de instancia.
[42] F. 433-434, 440- 441 del expediente de instancia.

108. En el proceso, luego de la emisión de la sentencia de segunda instancia, Reynaldo Guerrero Gallardo alegó que no puede acceder al inmueble donde está el centro Walt Whitman y pidió auxilio de la fuerza pública para el acceso al centro, así como el desalojo de las personas que se encuentran en el inmueble. En particular, señaló que se debe aplicar el artículo 450 del CPC que establece que se debe entregar la especie o cuerpo cierto.[43]

109. A pesar de que el 4 de diciembre de 2003, el juez de ejecución señaló que se cumplió con lo ejecutado al remitir los oficios de inscripción de la sentencia, y archivó el proceso, Reynaldo Guerrero Gallardo continuó presentando una serie de peticiones e incidentes (descritos en los párrafos 6 al 12 *supra*). Esto con la pretensión de que se entregue físicamente el inmueble, que se cancelen los registros de la propiedad sobre el inmueble, y que se ordene el desalojo de las personas que lo poseían.

110. En contestación a uno de los tantos incidentes presentados por Reynaldo Guerrero Gallardo, alrededor de dieciséis años después de dictada la sentencia definitiva, el juez de ejecución dictó el auto de 24 de julio de 2019, en que reconoce, por un lado, que:

> […] se ha cumplido con lo establecido en la Sentencia dictada a fecha 1 de Septiembre del 2003, […] este [sic] es, la inscripción tanto en el Registro Mercantil, como en la Superintendencia de Compañías para que se tenga [a Reynaldo Guerrero Gallardo] como propietari[o] de las 2800 acciones ordinarias, nominativas del valor nominal de un mil sucres cada una correspondientes [sic] al capital social inicial de la Compañía PABLICORP S.A., lo cual se ha cumplido, es decir, el objeto del trámite procesal, por el cual se originó este juicio, ya se encuentra agotado

111. Sin embargo, por otro lado, señaló que, al ser Pablicorp propietaria de un inmueble, se debe inscribir la sentencia en el Registro de la Propiedad, tal como un juez de ejecución lo dispuso en su momento (a saber, el 13 de octubre de 2003 como consta en el párrafo 105 *supra*). Estableció que, en virtud del artículo 1000 del CPC, procede la inscripción de las demandas que versen sobre el dominio y posesión de inmuebles o muebles sujetos a registro, así como la cancelación de registros de transferencias, gravámenes y limitaciones al dominio. En función de ello, determinó:

> En consecuencia y en mérito de lo expuesto, y por cuanto dentro de este proceso se ha reconocido al tercero perjudicado su derecho reclamado, esto es, la inscripción tanto en el Registro Mercantil, como en la Superintendencia de Compañías para que se tenga como propietario de las 2800 acciones ordinarias, nominativas del valor nominal de un mil sucres cada una correspondientes al capital social inicial de la Compañía PABLICORP S.A., constituyéndose el mismo en Accionista Mayoritario de la Compañía PABLICORP

[43] Esto se empieza a reflejar a partir del escrito de 20 de octubre de 2003 en adelante (fojas 359 a la 371, 435, 446, 454, 466 y ss).

> S.A., **compañía que y tal como se observa de autos, es propietaria del bien inmueble** consiste de solar y edificación 1 de la Manzana 284, ubicado en el kilómetro 21 de la vía a la costa, Parroquia Tarqui, con los siguientes linderos y medidas: NORTE: Calle y Solar, con 240.00 metros; SUR: Carretera con 235.00 metros; ESTE: Solar Particular con 2.000,00 metros; y OESTE: Solar Particular con 2.000,00 metros, de la Parroquia Tarqui, Cantón Guayaquil. Danto una área total de 445.000,00 metros cuadrados. (fs. 621 a 625). Este juzgador **ordena que se inscriba al margen de los registro pertinentes** [sic], de conformidad con lo establecido en los artículos 302 (anterior 306); 1.000 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 25, literal l, de la Ley de Registro de la Propiedad, de la Sentencia dictada a fecha 1 de Septiembre del 2003, a las 10h00, por los señores Conjueces de la Quinta Sala de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil; para su conocimiento y los fines legales pertinentes. De igual y con sujeción a la regla invocada se **ordena cancelar las transferencias de dominio, gravámenes y limitaciones de dominio que pudieran afectar su derecho contado a partir de la sentencia dictada a fecha 1 de Septiembre del 2003**, a las 10h00, por los señores Conjueces de la Quinta Sala de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil, ordenadas en esta causa.- Una vez ejecutoriado este auto, cúmplase con el cumplimiento y elaboración de lo ordenado en este auto [énfasis añadido].

112. Además del auto impugnado, por pedido de Reynaldo Guerrero Gallardo, a través de providencia de 18 de octubre de 2019 el juez de ejecución dispuso que el Registro de la Propiedad cumpla con "individualizar y determinar en el certificado registral la titularidad del inmueble". El 18 diciembre de 2019, el Registro de la Propiedad remitió un oficio dejando constancia de la inscripción de lo dispuesto.

113. A la luz de lo anterior, esta Corte observa que, si bien el proceso versó sobre la propiedad de acciones de una compañía y determinó que su ejecución tuvo lugar con la inscripción de la sentencia en el Registro Mercantil así como su notificación a la Superintendencia de Compañías, en el auto impugnado se consideró que –dado que la compañía tenía inmuebles– también debía inscribirse la sentencia en el Registro de Propiedad y cancelarse todas las transferencias de dominio, gravámenes y limitaciones de dominio que pudieron haber alterado, de alguna manera, la titularidad del derecho de dominio sobre el bien inmueble en cuestión.

114. Esta decisión se basó en el artículo 25 literal l de la Ley de Registro que establece: "Art. 25.- Están sujetos al registro los títulos, actos y documentos siguientes: […] l) (sic) Cualquier otro acto o contrato cuya inscripción sea exigida por la Ley", así como en el artículo 1.000 del CPC que señala:

> El juez dispondrá la inscripción en el registro de la propiedad, en el registro mercantil o en la jefatura de tránsito, **según el caso**, **de las demandas** que versen sobre **dominio o posesión de inmuebles o de muebles sujetos a registro**, así como también de las **demandas** que versen sobre **demarcación y linderos, servidumbres, expropiación, división de bienes comunes y acciones reales inmobiliarias**.
> La inscripción de la demanda no impide que los bienes se enajenen válidamente en remate forzoso y aún de modo privado, pero el fallo que en el litigio recayere tendrá fuerza de cosa juzgada contra el adquirente, aunque éste no haya comparecido en el juicio. **Hecha**

> **la inscripción del traspaso de dominio**, el registrador la pondrá en conocimiento del juez de la causa, dentro de tres días, mediante oficio que se incorporará al proceso.
> Si el vendedor citado con la demanda, no diere aviso al comprador del litigio sobre la cosa que se vende, será culpable de fraude, además de los daños y perjuicios causados al comprador. Se presumirá la falta de dicho aviso si no hay constancia de ello en el instrumento de compra-venta.
> **Si la sentencia fuere favorable al actor, el juez ordenará que se cancelen los registros de transferencia, gravámenes y limitaciones al dominio efectuados después de la inscripción de la demanda**.
> Caducará la inscripción de la demanda, si dentro de los tres meses siguientes a ésta, no se hubiere citado al demandado, y en todos los casos en que se declare el abandono de la primera instancia o del juicio [énfasis añadido].[44]

115. La norma citada hace referencia a que las disposiciones de inscribir una sentencia y cancelar registros van a depender de lo que versó la controversia de origen. Como se señaló en el párrafo 104 *supra*, el juicio versó sobre el dominio de acciones de capital de una compañía, y no sobre la propiedad de bienes inmuebles. En la sentencia definitiva no se resolvió o dispuso alguna cuestión relacionada con afectaciones al dominio de un inmueble.

116. Si el conflicto no versó sobre la propiedad de un inmueble, es irrazonable que se ordene en fase de ejecución la cancelación de registros sobre un inmueble. Distinto sería que se haya ordenado la cancelación de registros sobre acciones de capital de la compañía, pero no es el caso.

117. Cabe aclarar que, en este caso, el juez de ejecución no solo se limitó a ordenar "cancelar los registros", tal como dice la norma citada, sino que directamente dispuso "cancelar las transferencias de dominio, gravámenes y limitaciones de dominio" (e incluso en el auto posterior de 18 de octubre de 2019 dispuso "individualizar y determinar en el certificado registral la titularidad del inmueble"). A la luz de lo dispuesto en el artículo 1000 del CPC, se refleja que una cosa es la cancelación del registro de un negocio jurídico, y otra distinta sería la cancelación del propio negocio jurídico. Esto último no lo establece la norma en la que se fundamentó el juez de ejecución.

118. Ahora, incluso si el juez de ejecución se limitaba a cancelar los registros, se debe considerar que el hecho de que, en su momento, la sentencia definitiva haya descrito que como parte del patrimonio de la compañía consta un inmueble, no es suficiente como para evidenciar que la sentencia definitiva haya dispuesto un cambio de la titularidad del inmueble por la sola determinación de quiénes son los accionistas de

[44] En el actual artículo 146 del COGEP se establece una disposición similar al penúltimo inciso que sigue: "Si la sentencia fuere favorable al actor, el juez ordenará que se cancelen los registros de transferencia, gravámenes y limitaciones al dominio efectuados después de la inscripción de la demanda."

una compañía.[45] Más allá de describir el patrimonio de la compañía, la sentencia definitiva en ningún momento determinó alguna disposición sobre el inmueble.

119. Por tanto, el solo reconocimiento de la sentencia de instancia de que la compañía Publicorp es propietaria de un inmueble, no implica que se resolvió sobre los derechos de un inmueble. Si bien podría llegar a ser conveniente que con fines publicitarios se inscriba el cambio de accionistas de la compañía en el Registro de la Propiedad, esto no habilita a que, en un juicio que se limitó a resolver la titularidad de acciones de capital, se ordene cancelar los registros que existan sobre un inmueble y, mucho menos, que directamente se cancelen todas las transferencias, constitución de gravámenes o limitaciones de dominio del inmueble y se disponga "individualizar y determinar en el certificado registral la titularidad del inmueble". Peor aún, que esto se lo haga luego dieciséis años de dictada la sentencia definitiva de 1 de septiembre de 2003.

120. En virtud de un juicio que se limitó a verificar la propiedad de acciones de capital de la compañía, el auto impugnado, emitido en fase de ejecución, incidió en los derechos sobre un inmueble cuando la propiedad del patrimonio de la compañía jamás estuvo en discusión en este caso.

121. De lo anterior se observa que la disposición de ordenar la cancelación de las transferencias, constitución de gravámenes o limitaciones de dominio –así como con el auto de 18 de octubre de 2019 que aclara que, en función del auto impugnado, el Registro de la Propiedad debe "individualizar y determinar en el certificado registral la titularidad del inmueble"– generó un cambio de situación jurídica no previsto en el ordenamiento jurídico. Esto, al disponerse en la fase de ejecución algo distinto a lo resuelto en la sentencia definitiva.

122. En la sentencia 956-15-EP/21, la Corte resolvió un caso en el cual la sentencia definitiva ordenó que personas específicas transfieran el dominio de un inmueble a través de una dación en pago. Sin embargo, en la fase de ejecución se dispuso que esa obligación la cumplan otras personas. La Corte estableció:

> […] que el hecho de que el juez ejecutor haya modificado los términos de la sentencia que estaba ejecutando de manera injustificada, esto es sin un análisis previo respecto a la situación en ese momento de los bienes en litigio, afectó la seguridad jurídica de quienes al momento de ejecución eran presuntos titulares de esos bienes. Esta afectación se produjo por cuanto la situación jurídica de las referidas personas fue modificada, sin contar con un procedimiento regular previamente establecido.[46]

[45] Además, se puede considerar que el artículo 17 de la Ley de Compañías establece que la compañía "goza de personalidad jurídica propia y, en consecuencia, constituye un sujeto de derecho distinto de sus socios, accionistas y administradores".
[46] CCE, sentencia", 956-15-EP/21, 9 de junio de 2021, 95

123. Si bien el caso tiene contornos distintos, se lo toma como referencia pues en la especie también se verifica que el auto impugnado estableció medidas distintas a los términos de la sentencia definitiva. Esto conllevó a afectar su situación jurídica, sin un procedimiento regular y previamente establecido.

124. Al establecer que se cancelen todas las transferencias de dominio, así como los gravámenes que pudieron haberse constituido sobre el inmueble, y también cualquier limitación sobre su dominio, implícitamente se está anulando cualquier negocio jurídico que pudo de alguna manera comprometer el dominio del inmueble. Esto resulta irrazonable considerando que el ordenamiento jurídico consagra procedimientos judiciales autónomos con el fin de anular, por distintos motivos, un contrato o negocio jurídico.

125. A la luz de los artículos 281 del CPC y 100 del COGEP, es claro que luego de pronunciada y notificada la sentencia no existe competencia para modificar lo decidido ni para "alterar su sentido" (la sentencia solo podrá aclararse o ampliarse a través de los recursos horizontales que deben presentarse en un término específico, los cuales no tienen la aptitud de alterar como tal la decisión). En la especie, al haberse ordenado la cancelación de transferencias, gravámenes y limitaciones de un inmueble, así como la individualización de su titular, cuando la sentencia definitiva no versaba sobre la propiedad de un inmueble, se alteró el sentido de la sentencia.

126. Siendo así, se refleja que de manera arbitraria se modificó completamente una situación jurídica sin un procedimiento regular y previamente establecido, es decir, se actuó por fuera de lo previsto en el ordenamiento jurídico. La afectación a la seguridad jurídica en este tipo de actuaciones alcanza a quienes hayan llegado a tener derechos sobre el inmueble. Como se señaló en el párrafo 85 *supra*, a la Corte no le corresponde determinar quiénes tenían algún derecho sobre el inmueble. Sin embargo, en este caso, es el Fideicomiso (por presuntamente haber sido titular del bien) y el Banco (por presuntamente haber tenido derechos reales sobre el bien) quienes han alegado su afectación. Considerando que tras el análisis expuesto se ha identificado una modificación arbitraria a una situación jurídica, esta Corte estima que esa modificación afectó al Fideicomiso y al Banco, quienes no podía haber tenido certeza ni prever que una situación como la suscitada en el caso podía llegar a suceder en el marco del ordenamiento jurídico. Siendo así, se concluye que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes.

6.2. ¿El auto impugnado, dictado en la fase de ejecución –al ordenar la cancelación de las transferencias, gravámenes o limitaciones de dominio de un inmueble dentro de un juicio relativo a la propiedad de acciones representativas de capital de una compañía, previamente archivado–, afectó el derecho a la defensa de los accionantes?

127. En este caso, los accionantes alegan la afectación del derecho a la defensa al no haber tenido la oportunidad de plantear sus argumentos de descargo frente a una decisión que influyó en los presuntos derechos sobre el inmueble.

128. Los literales a), b) y c) del numeral 7 literal 76 de la Constitución reconocen la garantía de defensa como parte del derecho al debido proceso.[47] La Corte Constitucional ha señalado que una vulneración del derecho a la defensa ocurre cuando existe indefensión, es decir, cuando, por ejemplo, se "impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones".[48]

129. De lo verificado en el expediente se evidencia que, si bien es cierto que los accionantes no eran parte procesal del juicio de origen, y no existe una obligación legal que exija la notificación de los accionantes, –al ordenarse cuestiones distintas a lo resuelto en la sentencia definitiva, conforme lo analizado en la sección 6.1. *supra*– se dejó al Banco y al Fideicomiso en un estado de indefensión pues no conocieron de las pretensiones de Reynaldo Guerrero Gallardo y, menos aún, tuvieron un momento para argumentar sobre cuestiones que incidirían en su situación jurídica.

130. Siendo así, se identifica que las actuaciones del juez de ejecución afectaron la garantía de defensa de los accionantes, reconocida en los literales a), b) y c) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución.

*
* *

131. Finalmente, esta Corte no quiere dejar de señalar que Reynaldo Guerrero Gallardo, en sus distintos argumentos, ha hecho referencia a que el auto impugnado ejecutó lo establecido en sentencias de otros juicios, así como en las sentencias de la Corte Constitucional descritas en el párrafo 58 *supra*. Los procesos y sentencias a las que

[47] Art. 76.- "En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: […]
7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones […]"
[48] CCE, sentencia 611-14-EP/20, 8 de julio de 2020, párr. 30.

se ha referido son posteriores a la emisión de la sentencia definitiva de este caso. Por ello, no es posible concluir que a través de un juicio en el que se discutió la titularidad de acciones de una compañía se están ejecutando sentencias de otros juicios iniciados con posterioridad. Los juicios que existan sobre reconocimiento de propiedad o de derechos sobre el inmueble tienen su propia vía para ser tramitados. Como consta en el análisis de esta sentencia, el juicio que corresponde a esta acción extraordinaria de protección, no versó sobre la propiedad de un inmueble por lo que no es posible, a través de este proceso, pretender ejecutar lo resuelto en otros juicios en los cuales se ha discutido la propiedad del inmueble.

7. Reparaciones

132. En este caso, al haber concluido que el auto impugnado, así como el auto que aclaró cómo debe ejecutarse el auto impugnado, ordenaron disposiciones distintas a la sentencia definitiva, esta Corte considera que para reparar la vulneración a la seguridad jurídica y a la garantía de defensa corresponde dejarlos sin efecto. En este caso, no se ve necesario disponer que se dicten nuevas providencias, pues en el análisis la Corte ha determinado que en fase de ejecución se dictaron disposiciones que no correspondían con lo ordenado en la sentencia definitiva. De hecho, a la luz de esta sentencia, el juez ejecutor tendrá que evaluar el archivo del proceso.

133. En línea con lo anterior, considerando que los autos referidos incidieron en las transferencias de dominio, gravámenes y limitaciones de dominio del inmueble, en función de las inscripciones del Registro de la Propiedad, corresponde poner en conocimiento de dicha entidad la presente sentencia. Vale la pena recordar que en caso de que –luego de la emisión del auto impugnado– hayan existido cambios por diversas situaciones respecto de los derechos sobre el inmueble, existen las vías ordinarias correspondientes.

134. Adicionalmente, dado que la Corte ha determinado que, por parte del juez de ejecución que dictó los autos mencionados, se evidenció una actuación arbitraria fuera del marco del ordenamiento jurídico, corresponde establecer un llamado de atención que conste en su expediente personal, así como oficiar al Consejo de la Judicatura para que inicie el procedimiento disciplinario en caso de considerarlo pertinente. A su vez, tomando en cuenta que, del análisis realizado, se identificó que el juez de ejecución inobservó una norma procesal expresa como el artículo 281 del CPC (disposición que ahora se encuentra recogida en el artículo 100 del COGEP), corresponde oficiar a la Fiscalía General del Estado a fin de que investigue si tuvo lugar un posible delito de prevaricato.

135. Finalmente, en virtud de que el auto impugnado fue emitido a la luz de una serie de insistencias por parte de Reynaldo Guerrero Gallardo, quien ha comparecido al

proceso de origen a través del abogado Hugo Amir Guerrero, esta Corte considera que también corresponde realizar un llamado de atención al referido abogado.

8. Decisión

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

1. **Aceptar** las acciones extraordinarias de protección **515-20-EP** y **509-20-EP**.

2. **Declarar** que el auto impugnado dictado el 24 de julio de 2019 por el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, así como el auto relacionado dictado el 18 de octubre de 2019 vulneraron el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso en la garantía de defensa.

3. Como medidas de reparación:

   i. **Dejar sin efecto** los autos de 24 de julio de 2019 y 18 de octubre de 2019 dictados por juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil.

   ii. **Oficiar** al Registro de la Propiedad de Guayaquil para que tenga conocimiento que los autos de 24 de julio de 2019 y 18 de octubre de 2019 –que ordenaron la inscripción de una sentencia, la cancelación de todas las transferencias, gravámenes o limitaciones al dominio que pudo haber experimentado el bien inmueble; así como la individualización y determinación en el certificado registral la titularidad del inmueble– fueron dejados sin efecto.

   iii. **Llamar la atención** al juez José Antonio Intriago Williams por disponer, en la fase de ejecución, medidas que salen del marco de lo resuelto en la controversia de origen. Para lo cual, ofíciese al Consejo de la Judicatura con el fin de que se registre este llamado de atención en el expediente personal del referido juez, y para que inicie el proceso disciplinario en caso de que corresponda.

   iv. **Oficiar** a la Fiscalía General del Estado para que inicie la investigación por un posible delito de prevaricato en contra de José Antonio Intriago Williams, juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, en particular, por haber actuado en contra del artículo 281 del Código de Procedimiento Civil (ahora artículo 100 del COGEP) en la fase de ejecución del proceso 09332-1996-1238.

v. **Llamar la atención** al abogado Hugo Amir Guerrero por haber insistido en el proceso de origen para que, en la fase de ejecución, se dicten medidas que no fueron determinadas en la sentencia definitiva.

4. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

5. Notifíquese y cúmplase.

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 ocho votos a favor de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de diciembre de 2024; la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión del Pleno de 01 de julio de 2020.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

51520EP-777df

Caso Nro. 515-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 515-20-EP/25
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 30 de enero de 2025.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de diciembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia 515-20-EP/24, la cual resolvió las acciones extraordinarias de protección planteadas en los casos acumulados 515-20-EP y 509-20-EP, dentro del proceso 09332-1996-1238. En la sentencia, la Corte resolvió declarar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y defensa dado que, en la fase de ejecución, el juez de instancia ordenó algo distinto a lo determinado en la sentencia definitiva.

2. El 8 de enero de 2025, Reynaldo Guerrero Gallardo ("**peticionario**") presentó tres escritos[1] solicitado aclaración y ampliación de la sentencia dictada el 19 de diciembre de 2024.[2]

2. Legitimación

3. De conformidad con los artículos 94 y 162 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCCC**"), las partes procesales se encuentran legitimadas para solicitar la aclaración y ampliación de una sentencia de la Corte Constitucional. Además, dentro de una acción extraordinaria de protección, también puede solicitar la aclaración y ampliación de una sentencia la contraparte del proceso de origen, al ser un tercero con interés directo en la resolución de la causa.[3]

4. En la especie, el peticionario intervino en el proceso de origen como tercero interesado, y la sentencia definitiva de la controversia de origen dispuso medidas a favor del peticionario, tratándolo como sujeto procesal. Por lo que, si bien el peticionario no fue parte en estricto sentido, sí actuó como sujeto procesal durante todo el proceso y en la ejecución de la sentencia de origen. Esto, considerando además que el auto impugnado –que se dejó sin efecto a través de la sentencia 515-20-EP/24– había sido emitido en respuesta de uno de los requerimientos del peticionario en la fase de ejecución. Siendo así, la Corte estima que existe un interés directo y el peticionario se encuentra legitimado para solicitar la aclaración y ampliación de la sentencia 515-20-EP/24.

[1] En uno de los escritos comparece por sus propios derechos y en los otros dos escritos comparece representado por su procurador judicial.
[2] Además de los escritos referidos, el 7 de enero de 2025 el procurador judicial del Banco Solidario informó sobre los lugares de la notificación al Registro de la Propiedad de Guayaquil. A su vez, el 20 de enero de 2025, el Registro de la Propiedad informó sobre el cumplimiento de la sentencia.
[3] CCE, auto de aclaración y ampliación de la sentencia N. 1362-15-EP/20, 3 de febrero de 2021.

3. Oportunidad

5. La sentencia 515-20-EP/24 fue notificada en diversas fechas, siendo la primera el 31 de diciembre de 2024 y la última el 10 de enero de 2025. Según consta en la razón de notificación, el peticionario fue notificado con la sentencia 515-20-EP/24 el 31 de diciembre de 2024. En consideración de ello y que el peticionario solicitó la aclaración y ampliación a través de escritos presentados el 8 de enero de 2024, se verifica que las solicitudes se encuentran dentro del término previsto para el efecto en el artículo 40 CRSPCCC.[4]

4. Fundamentos

6. El peticionario, en el primer escrito de 8 de enero de 2024, solicita que se aclaren y amplíen los siguientes puntos que se exponen a continuación de manera textual:

> 1.- Digan los señores jueces si es verdad que el juez inferior al calificar la demanda en el juicio 09332-1996-1238 dispuso la inscripción de la demanda en el registro de propiedad, en base a la demanda y del art. 1000 del cpc. (antes 1053)?
> 2.- Digan si es verdad que el registrador de la propiedad inscribio la demanda en el libro repertorio N°… no obstante, que impuso negativa a la inscripción?
> 3.- Digan, si es verdad que la actora, en la demanda, en el parrafo I y J, detallan la forma en que se compro el terreno del km. 20 de la via a la costa, lado derecho, a nombre de pablicorp s.a.?
> 4. Digan si es verdad que en el parrafo O se puntualiza que la falsa accionista Maria Palis Zambrano y los administradores James Whitman y Maria Brito De Whitman se apropian de los ingresos de la academia Walt Whitman Internacional y Pablicorp S.A.?
> 5.- Digan si es verdad que en el parrafo 8 de la demanda la actora solicita: "en la primera providencia sirvase ordenar la inscripción de la demanda en el registro mercantil .... Asi como en el registro de la propiedad al pie de la inscripción del titulo de dominio, conforme al art. 1053 del cpc., a fin de asegurar los resultados del proceso"?
> 6.- ¿Digan si es verdad que el juez ordeno la inscripción de la sentencia de 1 de septiembre de 2003 cuando estuvo ejecutoriada y que registrador de propiedad inscribio la sentencia en el libro repertorio N°… a pesar de haber impuesto negativa?
> 7.- ¿Digan si es verdad que el considerando quinto de la sentencia de 1 de septiembre de 2003 establece que el predio del km. 20 de la via a la costa, margen derecho, ¿es patrimonio de la compañía Pablicorp S.A.?
> 8.- ¿Digan si es verdad que en el proceso 09332-1996-1238 se tutelo el patrimonio de Pablicorp S.A., en especial, ¿el terreno del km. 20 de la via a la costa?
> 9.- Digan si es verdad que la demanda determina con claridad que la actora y el tercero perjudicado piden tutela judicial ante el robo de la falsa accionista y administradores, de los ingresos de la empresa, razon por el cual demandamos tutela judicial porque teniamos la convicción que se robarian el patrimonio de Pablicorp S.A. Y academia Walt Whitman Internacional, como efectivamente ocurrió, pero la recupere con el decreto impugnado,

[4] Además, se considera el feriado nacional del 1 al 3 de enero de 2025.

> ¿pero con esta sentencia constitucional especial pasa a dominio de los demandados despues de 30 años de litigio?
> 10.- Digan si es verdad que el proceso se sigue conforme al principio dispositivo, la constitución y la ley?
> 11.- Diga si es verdad que conforme al segundo inciso del art. 1000 del CPC, prescribe que la omision de la no inscripcion de la demanda en el registro de propiedad es subsanarle en cualquier estado del juicio?
> 12.- Digan si no es verdad que el inciso tercero de la regla antes invocada dispone: "la inscripcion de la demanda no impide que los bienes se enajenen válidamente en remate forzoso y aun de modo privado, pero el fallo que en el litigio recayere tendrá fuerza de cosa juzgada contra el adquirente, aunque este no haya comparecido en el juicio.?"
> 13 .Digan si no es verdad que el inciso quinto del mismo artículo dispone: "si la sentencia fuere favorable al actor la jueza o juez ordenara que se cancelen los registros de transferencia, gravamenes y limitaciones al dominio efectuadas despues de la inscripcion de la demanda?"
> 14.Digan si es verdad que el juez de guayaquil, se fundamento en los autos del proceso y en las normas del ordenamiento jurídico con total imparcialidad en la providencia impugnada, por lo que debe ser reconocido y no sancionado? [**sic, toda la cita**] [cita textual sin énfasis]

7. En el segundo escrito de 8 de enero de 2025, el peticionario solicita que se aclaren y amplíen los siguientes puntos.

> 1.- Digan si es verdad que las reglas de los incisos tercero y quinto, del art. 1000 del cpcp, unicamente disponen que la sentencia sea favorable al actor y no que la parte dispositiva de la sentencia especifique que se inscriba el fallo en el registro de propiedad?
> 2.- Digan si es verdad que la sentencia de 1 de septiembre de 2003 es favorable al actor del juicio 09332-1996-1238 y en consecuencia es procedente que se inscriba en el registro de propiedad? [**sic, toda la cita**] [cita textual sin énfasis]

8. En el tercer escrito de 8 de enero de 2025, el peticionario menciona que en el párrafo 79 de la sentencia 515-20-EP/24 se estableció que no hay un mecanismo claro para plantear las vulneraciones alegadas. Señala que el artículo 492 del Código de Procedimiento Civil y los subsiguientes artículos establecen la tercería como un mecanismo procesal, por lo que existe "duda en torno a la inaplicación de las tercerías en el presente caso".

5. Análisis

9. El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe que "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables". Paralelamente, el artículo 162 de la LOGJCC establece que "las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación".

10. El CRSPCCC, en su artículo 40, establece la posibilidad de solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de tres días a partir de su notificación. Esta Corte Constitucional ha señalado que la aclaración busca esclarecer cuestiones oscuras de la sentencia, mientras que la ampliación tiene por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento. Así, tanto el pedido de aclaración como el de ampliación son concebidos como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias.[5]

11. En consecuencia, a través de los recursos de aclaración y ampliación, la Corte no puede modificar su decisión, pues aquello atentaría al derecho a la seguridad jurídica y desconocería los efectos inmediatos y definitivos de las decisiones en materia constitucional, al tenor de lo prescrito en el artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador.[6] Las alegaciones y pretensiones contenidas en un recurso de aclaración o de ampliación que no se orienten a corregir una oscuridad o una omisión de pronunciamiento —y que se limiten a cuestionar el fondo de la decisión— deben ser negadas.[7]

12. El peticionario ha planteado varias preguntas sin detallar cuáles serían los puntos oscuros y menos aún cuáles fueron los asuntos o pretensiones sobre los que la Corte habría omitido pronunciarse, según lo planteado en la acción extraordinaria de protección.

13. En particular, sobre las preguntas 1, 2 y 6 descritas en el párrafo 6 *supra*, se observa que estas están relacionadas con antecedentes procesales (sobre lo que dispuso el auto de calificación de la demanda, si hubo una inscripción de la demanda y si se ordenó e inscribió la sentencia de origen). Los antecedentes procesales relevantes para la decisión han sido descritos en la sección 1 y en el análisis de los problemas jurídicos de la sentencia 515-20-EP/24, por lo que no existe nada que aclarar o ampliar.

14. Las preguntas 3, 4, 5 y 9 del párrafo 6 *supra* se refieren a consultas sobre lo que consta en la demanda del proceso de origen. Al respecto, se deja constancia que en los párrafos 96 y 98 de la sentencia 515-20-EP/24 se describe el contenido de la demanda y se señala "de la revisión de la demanda, no se identifica alguna pretensión relacionada con un inmueble. Lo único que se describe, a modo de antecedente, es que la compañía Publicorp compró el predio denominado Rancho Real para construir la academia Walt Whitman y que, para esa compra, se hipotecaron otros inmuebles". La descripción que la Corte realizó sobre la demanda del proceso de origen tuvo como fin

[5] CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 124.
[6] CCE, auto de aclaración y ampliación N. 1504-19-JP/22, 19 de enero de 2022, párr. 14.
[7] CCE, auto de aclaración y ampliación 410-22-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 10-11.

identificar el objeto de la *litis* para analizar los problemas jurídicos. Por lo que no existe nada que aclarar o ampliar.

15. La pregunta 7 del párrafo 6 *supra* y la pregunta 2 del párrafo 7 *supra* se relacionan con el contenido de la sentencia definitiva de origen, lo cual es descrito en la sentencia 515-20-EP/24, en sus párrafos 101-104. La Corte realizó la descripción de la sentencia definitiva en función del análisis de los problemas jurídicos y no se identifica nada que aclarar o ampliar.

16. La pregunta 8 del párrafo 6 *supra* busca que la Corte señale si en el proceso de origen se tuteló un inmueble, lo cual muestra la inconformidad del peticionario. En la sentencia 515-20-EP/24, la Corte concluyó que en el proceso de origen no se resolvió sobre los derechos de un inmueble (por ejemplo, en los párrafos 104 y 119). Asimismo, de la pregunta 14 del párrafo 6 *supra*, se refleja que el peticionario pretende que se afirme que el juez accionado cumplió con el ordenamiento jurídico, actuó con imparcialidad y no debe ser sancionado. Esto muestra la inconformidad del peticionario quien pretende que se altere la sentencia 515-20-EP/24, la cual concluyó que el juez accionado vulneró derechos constitucionales. Como se señaló previamente, los pedidos de aclaración y ampliación no atienden inconformidades ni solicitudes que pretendan alterar el contenido de la decisión, por lo que lo requerido es improcedente.

17. A su vez, además de lo analizado en el párrafo 15 *supra*, se refleja que en la pregunta 7 del párrafo 6 *supra*, así como en la pregunta 9 del mismo párrafo, el peticionario incluye el cuestionamiento de si un inmueble es de propiedad de Pablicorp S.A. y si con la sentencia constitucional se cambió el dominio de un inmueble. En el párrafo 85 de la sentencia 515-20-EP/24, la Corte señaló que en este caso "no le corresponde definir los derechos que existan sobre un inmueble ni verificar los procesos judiciales que existan sobre los derechos del inmueble, por lo que el análisis constitucional no involucrará una determinación y consideración sobre ello". Siendo así, no es procedente que la Corte conteste solicitudes relacionadas con la propiedad o dominio de un inmueble, pues el análisis de la sentencia 515-20-EP/24 se limitó a la revisión de la vulneración de derechos por parte de la judicatura accionada.

18. La pregunta 10 del párrafo 6 *supra* cuestiona de forma general si el proceso se realiza conforme el principio dispositivo y el ordenamiento jurídico. Al respecto, se recuerda que los recursos de aclaración y ampliación de sentencias buscan perfeccionar la decisión sobre puntos concretos que sean oscuros o no hayan sido contestados, y no sobre preguntas amplias que no tienen relación con lo analizado en la sentencia constitucional, por lo que no se identifica nada que aclarar o ampliar.

19. Sobre las preguntas 11, 12 y 13 del párrafo 6 *supra* y la pregunta 1 del párrafo 7 *supra*, se refleja que el peticionario pretende que la Corte se pronuncie sobre el contenido de normas jurídicas, lo cual no corresponde ni va acorde al objeto de los recursos de aclaración y ampliación de sentencias.

20. En cuanto a la petición descrita en el párrafo 8 *supra*, el peticionario cuestiona la supuesta inaplicación de una norma sobre la tercería. Al respecto, en el párrafo 79 de la sentencia 515-20-EP/24, la Corte señala que no hay un mecanismo claro para "**impugnar** lo demandado en esta acción extraordinaria de protección" [énfasis añadido]. Siendo así, esta Corte encuentra que no se plantea un punto oscuro o que no haya sido contestado, sino que el peticionario solo cuestiona la no consideración de una norma en el análisis de mecanismos concretos de impugnación para determinar objeto del auto impugnado. Esto nuevamente refleja la inconformidad del peticionario y no un tema que amerite la aclaración o ampliación de la sentencia.

21. Por todo lo expuesto, al no existir algún punto de oscuridad que corresponda aclarar ni un punto sobre el que haya sido omitido dar respuesta en su sentencia, este Organismo en el marco de sus competencias, niega los pedidos de aclaración y ampliación del peticionario.

6. Decisión

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

1. **Negar** las solicitudes de aclaración y ampliación presentadas por Reynaldo Guerrero Gallardo.

2. **Disponer** que las partes procesales estén a lo resuelto en la sentencia 515-20-EP/24.

3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.

4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Pardo
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de enero de 2025; se deja constancia que la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión del pleno de 01 de julio de 2020.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

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

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

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