

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2-23-RC/24 En el Caso No. 2-23-RC Declárese la inconstitucionalidad de las propuestas de referéndum al no cumplir los requisitos previstos en los artículos 103 y 104 de la LOGJCC para garantizar la libertad de las y los electores.....	2
94-20-IN/24 En el Caso No. 94-20-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 94-20-IN	18
1633-19-JP/24 En el Caso No. 1633-19-JP Déjese sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia que resolvieron las acciones de protección 19901-2019-00010 y 01283-2020-23556 y emítase esta sentencia en su reemplazo	29
48-20-IS/24 En el Caso No. 48-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 48-20-IS	64
129-21-IS/24 En el Caso No. 129-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 129-21-IS	80
24-22-IS/24 En el Caso No. 24-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 24-22-IS	95
45-22-IS/24 En el Caso No. 45-22-IS Acéptese la acción de incumplimiento	106



Sentencia 2-23-RC/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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

CASO 2-23-RC

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

SENTENCIA 2-23-RC/24

Resumen: En esta sentencia la Corte Constitucional realiza el control previo de constitucionalidad de tres preguntas de enmienda constitucional y sus considerandos introductorios. Las propuestas buscan que (i) las directivas y candidaturas dentro de las organizaciones políticas sean elegidas mediante elecciones abiertas; (ii) los movimientos políticos sean de alcance nacional y las organizaciones políticas lleven un registro de afiliados en línea; y, (iii) se prohíba el financiamiento público de los partidos políticos.

La Corte declara la inconstitucionalidad de las propuestas por no garantizar la libertad de las y los electores. En el caso de las dos primeras propuestas, los considerandos introductorios no son concordantes con las preguntas. En el caso de la tercera propuesta, no existen considerandos introductorios que permitan contextualizar mínimamente la modificación planteada.

1. Antecedentes

1. El 14 junio de 2023, Gabriel Santiago Pereira Gómez (“**peticionario**”), por sus propios derechos, presentó ante la Corte Constitucional un proyecto de modificación constitucional, con el fin de que este Organismo determine si la enmienda es la vía apta para tramitar doce propuestas.
2. Mediante sorteo automático efectuado el 14 junio de 2023, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento el 7 de julio de 2023.
3. El 22 de noviembre de 2023, la Corte Constitucional dictaminó que la enmienda es la vía apta para tramitar tres de las modificaciones propuestas por el peticionario. Esta decisión fue notificada el 4 de enero de 2024.

4. Mediante auto de 9 de enero de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa para iniciar el segundo mecanismo de control constitucional, esto es, el control de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum.¹

2. Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para emitir un pronunciamiento previo y vinculante de constitucionalidad para los casos de modificación constitucional que incluyan la convocatoria a un referéndum, de conformidad con el numeral tercero, literal b) del artículo 75 y de los artículos 99 y 102 de la LOGJCC.

3. Objeto de la sentencia

6. De acuerdo con los artículos 99 y 100 de la LOGJCC, existen tres momentos en la actuación de la Corte Constitucional respecto de las propuestas de modificación constitucional. Estos momentos son los siguientes: (i) un dictamen de procedimiento, en el que se determine la vía que debe darse a la propuesta; (ii) una sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera; y, (iii) una sentencia de constitucionalidad de la modificación constitucional, en la que se ejerza el control posterior de la enmienda, reforma o cambio constitucional.
7. En este caso, el peticionario busca promover una enmienda constitucional mediante referéndum, regulada en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución.² Mediante dictamen 2-23-RC/23, esta Corte determinó que tres de las doce propuestas del peticionario pueden ser tramitadas por esta vía. Dado que se ha cumplido el primer momento de control y el tipo de enmienda propuesta debe aprobarse mediante referéndum, corresponde realizar el segundo momento de control a través de la sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum.
8. Conforme los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC, el objeto de análisis de la Corte en este momento recae sobre los considerandos introductorios, las preguntas planteadas

¹ LOGJCC, “Art. 99.- Modalidades de control constitucional. - Para efectos del control constitucional de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos: [...] 2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo [...]”.

² Constitución, “Art. 441.- La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará: 1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral [...]”.

y los textos normativos que las acompañan. Este control persigue el objetivo general de garantizar la libertad de las y los electores y los objetivos particulares del cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.³ No le corresponde a la Corte juzgar la conveniencia de las propuestas, sino solo verificar que la posterior votación que apruebe o niegue las modificaciones constitucionales propuestas sea el resultado de la formación libre de la voluntad política de la ciudadanía.

9. En el control de constitucionalidad de los considerandos previsto en el artículo 104 de la LOGJCC, la Corte debe verificar que estos provean información suficiente para contextualizar la propuesta de modificación constitucional y que identifiquen la finalidad y las medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación. No necesariamente deben incluirse descripciones relativas a temas fácticos, espaciales, demográficos o técnicos porque, a diferencia de las consultas populares en general, las modificaciones constitucionales no apuntan a situaciones fácticas concretas sino a cambios jurídicos de la norma suprema.⁴ En este control, la Corte también verifica que no se induzca al elector o electora una respuesta.
10. En el control de constitucionalidad del cuestionario, la Corte analiza los requisitos establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC.⁵ En general, estos requisitos buscan garantizar la neutralidad de las preguntas, es decir, que estén redactadas en lenguaje descriptivo y no valorativo. Cuando las preguntas se remiten al contenido de uno o varios textos normativos, la Corte debe verificar que estos no desborden el alcance de la pregunta, incluyendo cuestiones adicionales que escapen el objeto de lo que se consulta. En este supuesto, se afectaría la libertad de las y los electores al formular más de una cuestión por pregunta y al obligarles a aprobar o rechazar varios temas en bloque.⁶

³ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, “la libertad del elector es una garantía institucional que tiene el propósito de alcanzar la neutralidad del poder público en el proceso electoral; y, preservar la voluntad del elector para que pueda formarse una opinión razonablemente objetiva de los temas planteados. De ahí que el texto sometido a consideración del pueblo, sus considerandos y las preguntas, deban cumplir con la doble carga de claridad y lealtad con el elector.” CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 10.

⁴ CCE, sentencia 6-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 19.

⁵ “Art. 105.- Control constitucional del cuestionario. - Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros: 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que benefician un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. [...]”.

⁶ CCE, sentencia 6-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 46.

11. El control de constitucionalidad de los considerandos se realiza previo al control de constitucionalidad de la pregunta y de sus anexos. Por tanto, si la Corte encuentra que alguna propuesta no supera el control de constitucionalidad de los considerandos, declarará la inconstitucionalidad y no se pronunciará sobre el contenido del cuestionario.

4. Primera propuesta: Elección abierta de directivas y candidaturas dentro de movimientos políticos

4.1. Contenido de la propuesta

4.1.1. Considerandos

12. El peticionario presenta la siguiente información que justificaría su propuesta de elegir a las directivas y candidaturas dentro de partidos y movimientos políticos a través de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias.

La introducción de elecciones primarias constituye una medida fundamental para fortalecer la democracia interna de los partidos y promover la participación ciudadana en la selección de candidatos a cargos de elección popular.

La democracia interna de los partidos políticos es un elemento esencial para asegurar un sistema político sano y equitativo. Las elecciones primarias brindan la oportunidad de ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones fundamentales, fomentando la inclusión y garantizando un proceso transparente y justo para la selección de candidatos.

Al permitir que los ciudadanos participen directamente en la elección de los candidatos, se promueve la inclusión y la representatividad en la política. Las elecciones primarias ofrecen una plataforma para que los ciudadanos expresen sus preferencias y elijan a aquellos candidatos que mejor representen sus intereses, generando un mayor sentido de pertenencia y empoderamiento ciudadano.

Las elecciones primarias contribuyen a generar mayor transparencia en la selección de candidatos, evitando acuerdos de cúpulas y favoreciendo la elección de los candidatos más idóneos y representativos. Este proceso abierto y participativo fortalece la legitimidad de los candidatos seleccionados, otorgándoles un respaldo más sólido y una mayor confianza por parte de la ciudadanía.

La implementación de elecciones primarias facilita la renovación de liderazgos y la apertura a nuevas voces en el escenario político. Al romper con las estructuras tradicionales de los partidos, se promueve la entrada de personas con diferentes perspectivas y experiencias, enriqueciendo así el debate político y garantizando una mayor diversidad de opciones para los votantes.

4.1.2. Pregunta y anexo

13. La pregunta que se pretende consultar a la ciudadanía es la siguiente:

¿Está usted de acuerdo que las directivas y candidaturas en los partidos y movimientos políticos sean elegidos mediante procesos electorales o elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias donde participen todos los afiliadas, afiliados y simpatizantes, de acuerdo con el Anexo Nro. 2?

14. El Anexo 2, al que se remite la pregunta, establece lo siguiente:

Refórmese el artículo 108 de la Constitución de la República por el siguiente texto:

Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales o elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias donde participarán todos los afiliados, adherentes y simpatizantes.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS: 1. Con la finalidad de adecuar el nuevo marco constitucional en el plazo de seis meses la Asamblea Nacional reformará y codificará la LEY ORGANICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLITICAS DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR CODIGO DE LA DEMOCRACIA.

4.2. Control de constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta

15. De conformidad con el artículo 104 de la LOGJCC, al ejercer el control de constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta, la Corte Constitucional debe verificar el cumplimiento de cinco requisitos, con miras a garantizar la libertad de las y los electores y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.

16. Estos requisitos son los siguientes: (i) no inducción de las respuestas a la electora o elector; (ii) concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (iii) empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para la electora o elector; (iv) relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, (v) que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado. Lo anterior no implica que los considerandos no puedan tener una cierta carga argumentativa, que es natural cuando se busca obtener la aprobación de una propuesta.

17. En este caso, los considerandos introductorios no brindan explicación alguna sobre las implicaciones de que las elecciones primarias sean “abiertas, simultáneas y obligatorias”. Todos los considerandos se refieren a la “implementación de las elecciones primarias” y argumentan por qué esta medida sería necesaria para promover la participación ciudadana. Sin embargo, las elecciones primarias ya están previstas en el artículo 108 de la Constitución⁷ y la modificación planteada pretende que estas sean “abiertas, simultáneas y obligatorias”, sin que se presente explicación alguna sobre el cambio que implicaría la aprobación de la propuesta.
18. Dado que los considerandos no explican el objeto ni las implicaciones de la modificación constitucional propuesta (procesos abiertos, simultáneos y obligatorios), no existe conexidad o concordancia entre los considerandos introductorios y la pregunta y su anexo. Al no brindar información suficiente y pertinente sobre el contenido de la propuesta, se afecta la garantía de lealtad con las y los electores. En consecuencia, se incumple el requisito previsto en el artículo 104 numeral 2 de la LOGJCC y corresponde declarar la inconstitucionalidad de los considerandos, sin analizar el contenido del cuestionario.

5. Segunda propuesta: Alcance nacional de los movimientos políticos y registro de afiliados en línea de las organizaciones políticas

5.1. Contenido de la propuesta

5.1.1. Considerandos

19. El peticionario no identificó expresamente los considerandos de esta pregunta. Sin embargo, en su solicitud incluyó información y argumentos sobre varias modificaciones relacionadas con el sistema de partidos. La Corte verifica que existen argumentos que se relacionan con el contenido de esta propuesta y los tratará como considerandos porque —en cierta medida— pretenden justificar los cambios planteados. Estos argumentos son los siguientes:

⁷ “Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. **Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias**” (énfasis añadido).

El sistema de partidos políticos y representación ciudadana es un caos a nivel nacional, es un sistema perverso que no permite una verdadera representación de la ciudadanía [sic] y una verdadera “democracia interna” para esto es necesaria una profunda reforma constitucional en Ecuador que aborde el sistema político y de representación ciudadana. Esta propuesta busca fortalecer la participación ciudadana, promover la transparencia y rendición de cuentas, así como mejorar la calidad de la democracia en nuestro país. [...]

La reforma constitucional busca establecer mecanismos más sólidos de transparencia y rendición de cuentas en el sistema político. Esto implica fortalecer los controles y mecanismos de fiscalización sobre los actores políticos y las instituciones públicas. Asimismo, se busca promover la divulgación de información pública y garantizar el acceso a la misma por parte de los ciudadanos, como un derecho fundamental para el ejercicio de una ciudadanía informada y participativa.

Se propone revisar el sistema de representación ciudadana en el país, buscando una mayor proporcionalidad y conexión entre los representantes y los ciudadanos que los eligen. Se podrían explorar alternativas como la implementación de sistemas mixtos, donde se combinen distritos electorales con representación proporcional, y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas de los representantes a sus electores. Esto permitiría una mayor representatividad y una relación más estrecha entre los ciudadanos y sus representantes. [...]

5.1.2. Pregunta y anexo

20. La pregunta que se pretende consultar a la ciudadanía es la siguiente:

¿Está usted de acuerdo, con la finalidad de fortalecer el sistema democrático, que existan partidos y movimientos políticos de carácter nacional con un registro de afiliados en línea, según el anexo Nro. 3?

21. El Anexo 3, al que se remite la pregunta, establece lo siguiente:

Refórmese el artículo 109 de la Constitución de la República por el siguiente texto:

Art. 109.- Los partidos y movimientos políticos serán de carácter nacional, se registrarán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados en línea y verificable por la ciudadanía. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los partidos y movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas.

Los partidos y movimientos políticos deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos, nómina de la directiva. Los partidos deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor

población. El registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS: 1. Con la finalidad de adecuar el nuevo marco constitucional en el plazo de seis meses la Asamblea Nacional reformará y codificará la LEY ORGANICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLITICAS DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR CODIGO DE LA DEMOCRACIA.

5.2. Control de constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta

22. La propuesta tiene dos componentes: (i) el cambio en el alcance territorial de los movimientos políticos a fin de que estos tengan carácter nacional y (ii) la obligación de las organizaciones políticas de mantener un registro de afiliados en línea.⁸ Los considerandos no se refieren al primer componente de la propuesta, esto es, al cambio en el alcance territorial de los movimientos políticos. El peticionario no brinda explicación alguna sobre la necesidad de este cambio y no le permite a la o el elector contextualizar la propuesta ni comprender cuál sería su finalidad. Dado que los considerandos no presentan información sobre uno de los componentes de la propuesta, la Corte considera que estos no guardan concordancia con la pregunta e incumplen el requisito previsto en el artículo 104 numeral 2 de la LOGJCC.
23. La falta de información sobre uno de los componentes de la propuesta es suficiente para que la Corte declare la inconstitucionalidad de los considerandos, pues no es posible que en estas circunstancias se garantice la libertad de las y los electores. Por tanto, la Corte declara la inconstitucionalidad de los considerandos en su conjunto, sin que corresponda pronunciarse sobre si estos se refieren al otro componente de la propuesta (registro de afiliados en línea) y sin que corresponda analizar el contenido del cuestionario.

6. Tercera propuesta: Prohibición del financiamiento público de los partidos y movimientos políticos nacionales

6.1. Contenido de la propuesta

6.1.1. Considerandos

24. El peticionario no presentó considerandos introductorios a esta pregunta. A diferencia de la propuesta anterior, en este caso en ninguna parte de la solicitud existe información o argumentos que se refieran a la modificación constitucional planteada.

⁸ CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 34.

6.1.2. Pregunta y anexo

25. La pregunta que se pretende consultar a la ciudadanía es la siguiente:

¿Está usted de acuerdo, con la finalidad de fortalecer el sistema democrático, [que] se prohíba el financiamiento público y estatal de los partidos y movimientos políticos nacionales según el Anexo Nro. 4?

26. El Anexo 4, al que se remite la pregunta, establece lo siguiente:

Refórmese el artículo 110 de la Constitución de la República por el siguiente texto:

Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán únicamente con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, cuyos fondos serán auditados por el Consejo Nacional Electoral. Se prohíbe de manera expresa que recibirán asignaciones del Estado.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS: 1. Con la finalidad de adecuar el nuevo marco constitucional en el plazo de seis meses la Asamblea Nacional reformará y codificará la LEY ORGANICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLITICAS DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR CODIGO DE LA DEMOCRACIA.

6.2. Control de constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta

27. Al no existir considerandos introductorios, no existe una justificación mínima que permita a las y los electores comprender el alcance de la modificación constitucional propuesta ni por qué esta modificación sería conveniente o necesaria. Ante la falta de considerandos introductorios, no es posible verificar el cumplimiento de los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC y la Corte concluye que la propuesta no garantiza la libertad de las y los electores, sin que corresponda pronunciarse sobre el contenido del cuestionario.

7. Decisión

28. 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 inconstitucionalidad de las propuestas de referéndum al no cumplir los requisitos previstos en los artículos 103 y 104 de la LOGJCC para garantizar la libertad de las y los electores.

2. Desestimar el pedido de enmienda a la Constitución presentado por Gabriel Santiago Pereira Gómez.
3. Notifíquese y archívese.

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente

Jueces: Richard Ortiz Ortiz, Jhoel Escudero Soliz
y Alí Lozada Prado

SENTENCIA 2-23-RC/24**VOTO CONCURRENTE**

**Jueces Constitucionales Richard Ortiz Ortiz, Jhoel Escudero Soliz y
Alí Lozada Prado**

1. A pesar de nuestra coincidencia con la decisión de la sentencia 2-23-RC/24, estimamos oportuno expresar las siguientes consideraciones:
2. En el **dictamen de vía** realizado por esta Corte el 22 de noviembre de 2023, nos apartamos parcialmente del dictamen de mayoría por considerar que las preguntas 3 y 4 no podían ser tramitadas a través de dicha vía, en tanto que no respetaban uno de los límites materiales previstos en el artículo 441 de la Constitución, en los siguientes términos:
 - 2.1. Sobre la **pregunta 4**, los jueces Alí Lozada Prado, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz nos apartamos de la decisión de mayoría y presentamos el respectivo voto salvado.
 - 2.2. Sobre la **pregunta 3**, solo el juez Richard Ortiz Ortiz disintió con la decisión mayoría y presentó su voto salvado.
3. En lo principal, en el voto salvado del juez Alí **Lozada** Prado se consideró que la **pregunta 4**, referente a la prohibición de asignaciones del Estado a los partidos y movimientos políticos en el marco del artículo 110 de la Constitución, altera la estructura fundamental de la Constitución. En ese sentido, se expresó que las asignaciones estatales son un mecanismo de fomento de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, por lo que la propuesta supondría eliminar un mecanismo de fomento estatal de la organización política y una variación muy importante del régimen de partidos políticos.
4. Sobre la misma **pregunta 4**, en el voto salvado del juez Jhoel **Escudero** Soliz se expresó que la propuesta de enmienda altera la estructura fundamental de la Constitución y restringe derechos, porque: (i) el financiamiento mixto de las organizaciones políticas es un rasgo identitario en la Constitución, como un componente esencial de la equidad electoral y de una representación democrática plural; y, (ii) este financiamiento tiene como fin impedir que las desigualdades de carácter económico impacten negativamente

en el ejercicio de los derechos de participación; en tal sentido, su prohibición afectaría a la igualdad en derechos en relación al ejercicio de los derechos participación que se ejercen a través de las organizaciones políticas (arts. 61 y 95 CRE).

5. En el voto salvado del juez Richard **Ortiz** Ortiz, respecto de la **pregunta 4**, se subrayó que dicha propuesta perturbaba el fortalecimiento a la representatividad y la democracia en el Estado porque condicionaba la capacidad de participación de un movimiento político a la capacidad económica de sus afiliados y simpatizantes. Mientras se excluía a aquellos sectores sociales que no cuentan con la capacidad económica suficiente.
6. En resumen, los cuatro votos disidentes sobre la pregunta 4 concluyeron que la vía adecuada para reformar el artículo 110 de la Constitución, sobre el financiamiento público de las organizaciones políticas, no era la de la enmienda constitucional.
7. Por otra parte, el juez Richard **Ortiz** Ortiz también formuló su voto salvado sobre la **pregunta 3**, referente a la eliminación del alcance territorial de los movimientos políticos contemplado en el artículo 109 de la Constitución, porque el voto de mayoría consideraba que la enmienda era la vía idónea para esta reforma constitucional. Sin embargo, el juez Ortiz consideraba que la eliminación de las organizaciones políticas locales alteraba el carácter democrático y representativo del Estado (art. 1 CRE) al perturbar el sistema representativo del Ecuador garantizado en el texto constitucional a través de los movimientos y partidos políticos, y además mermaba el principio de pluralidad política en su expresión territorial. Por lo tanto, el procedimiento de enmienda constitucional no era procedente para reformar el artículo 109 del texto constitucional.
8. A pesar de los votos salvados expresados en las preguntas 3 y 4, según lo expuesto anteriormente, coincidimos con la decisión de mayoría en este segundo momento del control de constitucionalidad, porque ninguna de las reformas planteadas superó el examen de constitucionalidad y porque el objeto de pronunciamiento de esta sentencia de mayoría es independiente del análisis de la vía. En este sentido, nuestros votos disidentes en el dictamen de vía previo y nuestros votos a favor de la presente sentencia no se condicionan mutuamente.
9. Las tres preguntas que pasaron el examen de vía (2, 3 y 4), en este segundo momento de control de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum, no superaron de ningún modo este examen. Los considerandos 2 y 3 no explicaban el objeto ni las implicaciones de las modificaciones constitucionales propuestas y, por ende, afectan la lealtad con los

electores y no cumplían los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. Incluso la pregunta 4 ni siquiera contaba con los respectivos considerandos para justificar el alcance de la modificación constitucional propuesta. Por lo tanto, todas las propuestas de enmienda constitucional fueron rechazadas. En este contexto, coincidimos con la decisión de mayoría.

10. Finalmente, consideramos que sería conveniente que la Corte Constitucional examine en un primer momento los requisitos formales para las propuestas de reforma constitucional, con el fin de asegurar que exista objeto posterior de análisis y que se cumplan los requisitos básicos de toda solicitud conforme la Constitución (arts. 441 y 442) y la LOGJCC (arts. 100 al 105): considerandos, pregunta, anexos e informe motivado de la idoneidad de la vía. Con ello, se evitaría que la Corte realice infructuosamente una interpretación vinculante de una disposición constitucional en el examen de vía y, luego, en el segundo momento, constate la ausencia de alguno de los elementos que debe analizar.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ



Firmado digitalmente
por RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.02.02
15:06:30 -05'00'

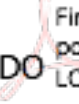
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL



Firmado digitalmente
por JHOEL MARLEN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Richard Ortiz Ortiz, Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 2-23-RC, fue presentado en Secretaría General el 29 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 21:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 2-23-RC/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, emito este voto concurrente.
2. En primer lugar debo indicar que coincido con la decisión adoptada por el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia 2-23-RC/24, el 17 de enero de 2024. Esto es (i) declarar la inconstitucionalidad de las propuestas de referéndum al no cumplir los requisitos previstos en los artículos 103 y 104 de la LOGJCC para garantizar la libertad de las y los electores y (ii) desestimar el pedido de enmienda a la Constitución presentado por Gabriel Santiago Pereira Gómez.
3. Dicho lo anterior, este voto se limita a una cuestión: explicar las razones de mi apoyo a la decisión de mayoría frente al control de los considerandos y la pregunta contenidos en la **tercera propuesta: Prohibición del financiamiento público de los partidos y movimientos políticos nacionales.**
4. Mediante dictamen 2-23-RC/23, la Corte Constitucional determinó que tres de las doce propuestas del peticionario pueden ser tramitadas por la vía de enmienda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 441 de la Constitución.
5. En dicho dictamen, junto con el Juez Alí Lozada Prado presenté un voto salvado. Nuestro voto se ciñó a disentir con la decisión de mayoría en la cuarta propuesta de modificación constitucional, la cual planteaba incluir en el artículo 110 de la Constitución una prohibición de que los partidos y movimientos políticos reciban financiamiento público. El dictamen concluyó que este planteamiento podía ser tramitado a través de enmienda en tanto, respetaba los cuatro límites materiales previstos en la norma constitucional. Desde nuestro criterio esta propuesta alteraba la estructura fundamental de la Constitución, por lo que no debía ser tramitada por esta vía.
6. En este sentido y considerando que la decisión del Pleno de la Corte fue establecer que propuestas de referéndum no cumplieran con los requisitos previstos en los artículos 103

y 104 de la LOGJCC, me adhiero a esta decisión por lo que concuerdo con el análisis realizado en el segundo momento frente a esta tercera propuesta.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2024.02.05
18:57:55 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2-23-RC, fue presentado en Secretaría General el 31 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 17:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

223RC-655ec

**Caso Nro. 2-23-RC**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrentes de los jueces constitucionales Richard Ortiz Ortiz y Alí Lozada Prado fueron suscritos el día viernes dos de febrero de dos mil veinticuatro, y los votos concurrentes de los jueces Jhoel Escudero Soliz y Alejandra Cárdenas Reyes, el día lunes cinco de febrero 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



Sentencia 94-20-IN/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 94-20-IN

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

SENTENCIA 94-20-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de las resoluciones emitidas por el CACES el 28 de mayo y 15 de junio de 2020, que contienen el Reglamento Transitorio del Examen de Habilitación para el ejercicio profesional dirigido a estudiantes de las carreras de medicina, enfermería y odontología, el cronograma de hitos del examen de habilitación profesional, las Guías metodológicas de orientación y la Guía Técnica del examen de habilitación profesional, al verificar, como cuestión previa, que las normas impugnadas fueron derogadas y no surten efectos en el ordenamiento jurídico ni se replican en otras normas vigentes.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de septiembre de 2020, Daniela Bernarda Solano Sánchez (“**accionante**”), procuradora común de otros estudiantes de medicina, enfermería y odontología,¹ presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de las siguientes resoluciones emitidas por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (“**CACES**”) respecto al examen de habilitación para el ejercicio profesional (“**EHEP**”): i) Resolución 037- SE-13-CACES-2020 de 28 de mayo de 2020, que contiene el Reglamento Transitorio del Examen de Habilitación para el ejercicio profesional; ii) Resolución 038-SE-13-CACES2020 de 28 de mayo de 2020, que resuelve aprobar el cronograma de hitos del EHEP; iii) Resolución 052-SE-16- CACES-

¹ José Octavio Quinde Duchitang, Jimmy Anael López Loaiza, Darwin Israel Monar Sánchez, Luisa Jasmín Lazaro Lucin, Sol María Galaviz Hurtado, Shirley Fátima Parra Lara, Joselain Raquel Clavijo Cortez, Carlos Eduardo Abate Morán, Katiushka Algerit Castellano Virguez, Anailde Lissette Ramírez Yumbra, Ana Belén Valero Martillo, Filomena Rodríguez Sánchez, John Darwin Patin Lema, Paola Mayanny Palma Navarrete, Eduardo Luis Castro Vélez, Karla Daniela Chela Jaramillo, María Gabriela García Mora, Gloria Fonseca Rey, Maira Mariella Manjarres Pinto, Juliana Caridad Arnejo Marcelo, Darwin Santiago Guacho Anilema, Karen Lizbeth Palma Cobeña, Christian Paul Betancourt Maldonado, Anthony Jonathan Quimiz Moreira, Mary Yussely Burgos Barreiro, Byron Patricio Catani Changoluisa, Alejandra Morillo Pinela, Mayra Elizabeth Esquivel Tapia, Gema Karolina García Anchundia, Vladimir Antonio Yanzapanta Sisalema, María Alexandra Pallo Peranlta, Kevin Walter Hidalgo Llor, Viviana Mercedes Espinales Zambrano, Kimberly Dayanara Soza Navarrete, María Verónica Tigrero Yagual, y Christian Paul Betancourt Maldonado.

- 2020 de 15 de junio de 2020, que resuelve aprobar las Guías metodológicas de orientación y la Guía Técnica del EHEP; y, iv) las Guías metodológicas de orientación del EHEP en línea de las carreras universitarias de medicina, odontología y enfermería, contenidas en la referida resolución 052-SE-16- CACES-2020 de 15 de junio de 2020.
2. El 22 de octubre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la acción y dispuso al CACES que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas. De igual forma, se le solicitó remitir el expediente con los documentos que dieron origen a la norma citada.
 3. El 23 de noviembre de 2020, el CACES remitió su informe y solicitó que se rechace la acción pública de inconstitucionalidad. En la misma fecha, la Procuraduría General del Estado presentó un informe y requirió que se ratifique la constitucionalidad de las normas impugnadas.
 4. El 23 y 26 de septiembre de 2022, el CACES presentó escritos en los que señaló la relación que guarda esta causa con la sentencia 59-17-IN/22 de la Corte Constitucional. Además, manifestó que los accionantes de la presente causa ya habrían rendido nuevamente su examen de habilitación profesional en los periodos 2021 y 2022, ocasión en la que aprobaron el examen, por lo que no persistiría el motivo de la acción.
 5. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 19 de julio de 2023 y solicitó que el CACES presente un informe sobre el estado de vigencia de los actos normativos impugnados en la demanda y, en caso de que hayan perdido vigencia, se informe: (i) si las disposiciones contenidas en ellos se encuentran reproducidos en normas vigentes, y (ii) si existen procesos o efectos pendientes de la aplicación de los actos normativos impugnados.
 6. El 26 de julio de 2023, el CACES emitió la respuesta correspondiente.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 número 2 de la Constitución (“**CRE**”) y el artículo 75, número 1 letra d, de la LOGJCC.

² Constituida por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Ramiro Avila Santamaría.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

8. La accionante alega que las resoluciones del CACES impugnadas (“**normas impugnadas**”) son inconstitucionales, porque son contrarias a los derechos a la igualdad (arts. 11.2, 66.4 y 341 CRE), a la educación (arts. 26, 351, 347 y 356 CRE) y a desempeñar empleos y funciones públicas (art. 61.7 CRE). Así, expresa los siguientes cargos:

8.1. Respecto al derecho a la **igualdad**, alega que las normas impugnadas establecen “idénticas condiciones de evaluación profesional a través de sistemas virtuales y en condiciones que no están al alcance de todos por igual”. Esas condiciones eran: (i) rendir el EHEP en línea, con una computadora que disponga de cámara y micrófono, sistema de internet con una velocidad no inferior a 1Mbps y navegador actualizado; (ii) rendir el EHEP solo en un entorno físico silencioso sin la presencia de ninguna persona; y, (iii) que la inobservancia de estas instrucciones resulta imputable al postulante y deriva en la posterior suspensión y posible anulación del examen.³

8.2. Respecto al derecho a la **educación**, argumenta que, aunque pueda ser adecuada la modalidad virtual del EHEP por la restricción a la libertad de tránsito a propósito de la pandemia, cuando el examen se analizaba en función del acceso al internet, resultaba vulneratorio el derecho a la educación de estos estudiantes para quienes la aprobación del EHEP es un requisito para “optar por el año de práctica rural que se requiere”.⁴

8.3. Respecto al derecho a **desempeñar empleos y funciones públicas**, arguye que las normas impugnadas vulneran este derecho por cuanto los resultados del EHEP pueden verse afectados por la insuficiencia o carencia del acceso al internet y “solo en virtud de la aprobación del referido examen los profesionales de salud tienen la oportunidad de realizar la práctica rural que constituye una función pública, y en lo posterior poder iniciar su vida profesional [...]”.⁵

³ Expediente constitucional 94-20-IN, demanda de acción pública de inconstitucionalidad, foja 57.

⁴ *Ibid.*, foja 52.

⁵ *Ibid.*, foja 58.

9. De esta manera, la accionante solicita que se acepte su demanda y se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y de normas conexas, o, en su defecto, se fije una interpretación constitucional en la que se considere que “durante la emergencia sanitaria” el examen no sea un requisito previo al año de rural y este se tome solo cuando sea seguro “en igualdad de condiciones”.⁶

3.2. Del CACES

10. Respecto a si las normas impugnadas y las disposiciones contenidas en ellas se encuentran vigentes o reproducidas en otras normas vigentes, el CACES señaló que estas normas ya no se encuentran vigentes ni reproducidas, conforme el siguiente detalle:

- 10.1** Sobre (i) la Resolución 037- SE-13-CACES-2020 de 28 de mayo de 2020, que contiene el Reglamento Transitorio del Examen de Habilitación para el ejercicio profesional, señala que fue derogada mediante Resolución 018-SE-06-CACES-2021 de 31 de marzo de 2021, la que luego se reformó mediante Resolución 030-SO-07-CACES-2023, de 21 de marzo de 2023.
- 10.2** Sobre (ii) la Resolución 038-SE-13-CACES-2020 de 28 de mayo de 2020, que resuelve aprobar el cronograma de hitos del EHEP, expresa que está fue derogada, ya que cada año se realizan dos convocatorias para el examen de conformidad con el artículo 104 de la LOES. En tal sentido, está vigente la Resolución 032-SO-07-CACES-2023, de 21 de marzo de 2023, sobre el cronograma de hitos para la toma del examen del año 2023.
- 10.3** Sobre (iii) la Resolución 052-SE-16-CACES-2020 de 15 de junio de 2020, que resuelve aprobar las Guías metodológicas de orientación y la Guía Técnica del EHEP, manifiesta que se encuentra derogada, según el vigente Manual para el Diseño y Aplicación de Exámenes, expedido mediante Resolución 030-SO-06-CACES-2022, de 22 de marzo de 2022, y reformado mediante Resolución 031-SO-07-CACES-2023, de 21 de marzo de 2023.
- 10.4** Sobre iv) las Guías metodológicas de orientación del EHEP en línea de las carreras universitarias de medicina, odontología y enfermería, expresa que se encuentran derogadas por referirse al mismo acto normativo, anteriormente citado, es decir la Resolución 052-SE-16-CACES-2020, derogada por la

⁶ *Ibid.*, foja 70.

Resolución 030-SO-06-CACES-2022, de 22 de marzo de 2022, y reformada mediante Resolución 031-SO-07-CACES-2023, de 21 de marzo de 2023.⁷

- 11.** Respecto a si existen procesos pendientes o efectos ultractivos de la aplicación de los actos normativos impugnados, el CACES informa que, conforme la LOES, se realizan dos convocatorias al año para la rendición del examen, por lo que “cada convocatoria está regida por la normativa vigente al momento de publicarse, en apego al artículo 82 de la Constitución”. En consecuencia, “cada acto normativo deroga al anterior, publicado para la postulación al examen en virtud de las convocatorias realizadas en años anteriores. Por ende, no existen procesos o efectos pendientes de la aplicación de los actos normativos impugnados.”⁸
- 12.** Finalmente, señala que esta causa tiene estrecha relación con la acción pública de inconstitucionalidad desestimada por la Corte mediante sentencia 59-17-IN/22.⁹ Asimismo, manifiesta que los accionantes de esta causa, quienes no aprobaron en el año 2020 los EHEP, en las siguientes oportunidades dadas durante los años 2021 y 2022, ya aprobaron dichos exámenes,¹⁰ razón por la cual se habría extinguido el motivo de esta acción.¹¹

3.3. De la PGE

- 13.** La PGE señaló que el EHEP para las carreras de medicina, odontología y enfermería, previsto para marzo 2020, fue suspendido por causa de la pandemia. Por esta razón, para hacer efectivo el derecho a la educación en interdependencia con los derechos de los pacientes, “se optó por una medida única y transitoria”. Así señala que en cumplimiento de las medidas de salud y distanciamiento dadas por el gobierno, se expidieron las normas impugnadas que eran transitorias pues solo regían para el año 2020 en el contexto de la pandemia.¹²
- 14.** Además, refirió que el CACES optó por tomar el EHEP en línea, considerando estándares internacionales, “capacitó en el proceso, equipó a centros de cómputo de universidades” y dio “la oportunidad a que todos los postulantes puedan presentarse a

⁷ Expediente constitucional 94-20-IN, informe del CACES de 26 de julio de 2023, pp. 1-3.

⁸ Expediente constitucional 94-20-IN, informe del CACES de 26 de julio de 2023, pp. 1-3.

⁹ Expediente constitucional 94-20-IN, informe del CACES de 23 de septiembre de 2022, pp. 1-5.

¹⁰ El CACES adjuntó al informe de 26 de septiembre de 2022, los certificados de aprobación de exámenes de estudiantes.

¹¹ Expediente constitucional 94-20-IN, informe del CACES de 26 de septiembre de 2022, pp. 1 y 2.

¹² Expediente constitucional 94-20-IN, informe de la PGE de 23 de noviembre, p. 3

dar los exámenes no solo desde casa, lugar de trabajo u otros, sino que a nivel nacional se habilitaron centros de cómputo en universidades”.¹³

15. Finalmente, expresa que el CACES si reguló la existencia de una solicitud de revisión académica y de inconvenientes, a disposición de los estudiantes que se encontraban al momento de tomar el examen, y que, no obstante, este examen “no es vinculante para la graduación del estudiante, ni tampoco impide que se pueda volver a presentar nuevamente en una nueva convocatoria”.¹⁴

4. Consideraciones previas

4.1. De la derogatoria de las normas impugnadas

16. La Corte constata que, de lo expresado en el párrafo 10 *supra*, el CACES derogó expresamente las normas impugnadas correspondientes al año 2020, a través de las resoluciones emitidas por el mismo Organismo en los subsiguientes años 2021, 2022 y 2023, referentes al diseño, aplicación, cronograma y resultados del EHEP.¹⁵

17. Al respecto, corresponde a la Corte comparar las normas derogadas y las vigentes para verificar si existe alguna similitud entre las disposiciones normativas.

Tabla 1

		Normas derogadas sobre el EHEP	Normas vigentes sobre el EHEP
i	Resolución	037-SE-13-CACES-2020, de 28 de mayo de 2020.	018-SE-06-CACES-2021, de 31 de marzo de 2021.
		Reglamento Transitorio del Examen de Habilitación para el ejercicio profesional.	Reglamento para el diseño, aplicación y resultados del examen de habilitación profesional para el ejercicio profesional.
		Art. 1.- “El objeto del presente Reglamento es regular el diseño, aplicación y determinación de resultados del (EHEP) establecido en la (LOES), en función del estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria. Este Reglamento y los instrumentos establecidos en el mismo serán	Art. 1.- “El objeto del presente Reglamento es regular el diseño, la aplicación y los resultados del (EHEP) establecido en la (LOES)”.

¹³ *Ibid.*, p. 5.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 5-7.

¹⁵ Expediente constitucional 94-20-IN, informe del CACES de 26 de julio de 2023, anexos.

		aplicados exclusivamente para los exámenes de habilitación para el ejercicio profesional del año 2020”.	
ii	Resolución	038-SE-13-CACES-2020 de 28 de mayo de 2020. Art. 1.- “Aprobar el cronograma de hitos del EHEP de conformidad a lo siguiente: [...] fecha inicio 8/6/2020 [...] fecha fin 07/8/2020.”	032-SO-07-CACES-2023, de 21 de marzo de 2023 reformado mediante Resolución 030-SO-07-CACES-2023, de 21 de marzo de 2023. Art. 1.- “Aprobar el “Informe Técnico de Cronograma, Convocatoria y Cohortes para el Examen de Habilitación para el Ejercicio Profesional (EHEP) de las Carreras de Medicina, Odontología y Enfermería, Primera Convocatoria 2023, signado con el código No. GEA-DEXREG-01-2023-013, de 10 de marzo de 2023, que forma parte integrante de la presente Resolución.”
iii	Resolución	052-SE-16- CACES-2020, de 15 de junio de 2020. Artículo único. - “Aprobar las Guías metodológicas de orientación del EHEP en línea de las carreras de medicina, odontología y enfermería; y, la Guía Técnica del EHEP, documentos que se anexan y forman parte integrante de esta Resolución.”	030-SO-06-CACES-2022, de 22 de marzo de 2022 reformado mediante Resolución 031-SO-07-CACES-2023, de 21 de marzo de 2023. Artículo Único.- “Aprobar el contenido del Manual para el Diseño y Aplicación de Exámenes.”
iv	Guías	Guías metodológicas de orientación del EHEP en línea de las carreras universitarias de medicina, odontología y enfermería, aprobada mediante Resolución 052-SE-16-CACES-2020, de 15 de junio de 2020. “El EHEP <i>en línea</i> es un instrumento de evaluación de alto impacto y gran escala que busca verificar el dominio de habilidades y conocimientos de las personas que empezarán su ejercicio profesional en el Ecuador. [...]”.	Manual para el Diseño y Aplicación de Exámenes 2023, aprobado mediante Resolución 030-SO-06-CACES-2022, de 22 de marzo de 2022. “5.1.2. Selección de Centro Autorizado para la Toma del Examen (CATE) En la fase de inscripción en el caso del Examen de Habilitación para el Ejercicio Profesional, los postulantes podrán seleccionar el CATE y jornada (día y horario) en la que rendirán el examen, cuando se complete el aforo de un CATE o jornada, los postulantes deberán seleccionar otro CATE o jornada en las que haya disponibilidad de aforo. Los postulantes deberán presentarse el

		día y hora en el CATE que ellos mismos seleccionaron para rendir el examen. [...]”.
--	--	---

Fuente: Elaboración Corte Constitucional

18. De los textos citados, se observa que las normas impugnadas fueron derogadas, y no se han reproducido en las normas actuales que regulaban el EHEP del año 2023. Más bien, las normas impugnadas fueron emitidas como transitorias y en ellas consta que su aplicación era “**exclusivamente para los exámenes de habilitación para el ejercicio profesional del año 2020**”, en el contexto de la pandemia, época en la cual se ciñe la demanda, por lo que las normas objeto de la presente acción ya fueron derogadas.

4.1.2 El control de constitucionalidad de normas derogadas

19. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas *infra* constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.
20. Del análisis del caso se desprende que las normas impugnadas como inconstitucionales ya fueron derogadas y, en consecuencia, ya no integran el ordenamiento jurídico. No obstante, la Corte ha señalado que es competente para realizar control de constitucionalidad de normas derogadas cuando tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución; o de aquellas disposiciones por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa, conforme lo establece el artículo 76 números 8 y 9 de la LOGJCC. En consecuencia, la Corte puede hacer control de constitucionalidad de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos: (i) efectos ultractivos¹⁶ o (ii) unidad normativa.¹⁷

¹⁶ Como ha señalado esta Corte, el artículo 76 número 8 de la LOGJCC “recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”. CCE, sentencias 15-18-IN/19, párr. 48 y 65-19-IN/21, párr. 24.

¹⁷ Como ha señalado la Corte, el artículo 76 número 9 de la LOGJCC “prevé la presunción de configuración de unidad normativa, que se produce en tres supuestos: cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa”. CCE, sentencias 055-16-SIN-CC y 29-16-IN/21, párr. 19.

21. Respecto a los (i) efectos ultractivos, tras observar la temporalidad y excepcionalidad de las normas impugnadas cuya aplicación se subsumía exclusivamente al año 2020 -en el contexto de la pandemia provocada por el COVID-19-, esta Corte no advierte que tengan posibilidad de producir o mantener efectos más allá del momento en que perdieron vigencia, a causa de la expedición de las normas posteriores que regulan el EHEP para las convocatorias de los subsiguientes años.
22. Al respecto, el CACES señaló que no existen procesos o efectos pendientes de la aplicación de las normas impugnadas y que, inclusive, los estudiantes accionantes de la presente causa, en las convocatorias 2021 y 2022, ya aprobaron el examen; ello por cuanto el CACES y la PGE establecen que los estudiantes que no aprueban el EHEP no tienen impedimento de volver a presentarse a una nueva convocatoria para rendir el examen. Esta cuestión se ratifica si se observa que la actual convocatoria al examen realizada por el CACES, que establece:

Convocatoria examen de habilitación para el ejercicio profesional
[...] 5. Quienes, habiendo sido convocados, no se inscribieron, no se presentaron o no aprobaron el examen en convocatorias anteriores.¹⁸

23. Por tanto, este Organismo no identifica que las normas impugnadas tengan la posibilidad de producir algún efecto desde que fueron derogadas, sobre todo cuando las normas impugnadas tenían una naturaleza transitoria y excepcional al contexto de la pandemia.
24. Respecto a la (ii) unidad normativa, tras el análisis de la normativa vigente que regula este EHEP, este Organismo verifica que no se replican los parámetros excepcionales y transitorios de este examen establecidos en las normas derogadas, como fue la modalidad “en línea” para rendir el EHEP en el año 2020, “en función del estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria”,¹⁹ contexto en el cual se circunscribe la demanda. Por el contrario, la normativa vigente establece la figura del “Centro Autorizado para la Toma del Examen (CATE)” que debe ser escogido por el estudiante para rendir su examen desde una institución de educación superior autorizada.²⁰

¹⁸Página institucional del CACES, convocatoria EHEP: <https://www.caces.gob.ec/wp-content/uploads/Documents/EHEP%202023/SEGUNDA%20CONVOCATORIA%202023/SEGUNDA%20CONVOCATORIA%20EHEP%202023Mesa%20de%20trabajo%203.pdf>. Acceso: 4 de septiembre de 2023.

¹⁹ Ver párr. 17.

²⁰ CACES, Manual para el Diseño y Aplicación de Exámenes 2023, 6.1 “Requisitos de selección del Centro Autorizado para la Toma del Examen. Un Centro Autorizado para la Toma del Examen (CATE) es una institución de educación superior (IES) que ha cumplido con las condiciones necesarias de infraestructura y de requisitos tecnológicos en sus laboratorios de computación para la aplicación del examen. Toda la información que evidencie el cumplimiento de los requerimientos para constituirse en un CATE servirá para escoger la institución donde se realizará la toma del Examen por el CACES.”

25. En consecuencia, esta Corte no evidencia que existan elementos para presumir unidad normativa, ya que las normas derogadas no han sido repetidas en la actual normativa que regula el EHEP.
26. Por todo lo expuesto, la Corte encuentra que las normas impugnadas que han sido derogadas no tienen la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, ni se encuentran reproducidas en la normativa vigente.
27. En conclusión, no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad 94-20-IN.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, 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 miércoles 17 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9420IN-644f3



Caso Nro. 94-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes diecinueve de enero 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



Sentencia 1633-19-JP/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASOS 1633-19-JP y acumulado

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

SENTENCIA 1633-19-JP/24

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

Índice

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

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

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

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

- 8. Conclusiones.....**
- 9. Reparación**
- 10. Decisión.....**

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

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

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

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

2. Competencia

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

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

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

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

3. Antecedentes procesales

3.1. Caso 1633-19-JP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. Caso 273-21-JP

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

19. El 14 de octubre de 2020, Diego Flores remitió un nuevo requerimiento insistiendo su petición:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

22. El 15 de octubre de 2020, a las 07:46, el juez de la Unidad Judicial Penal del cantón Cuenca (“**Unidad Judicial**”) avocó conocimiento y aceptó la medida cautelar y dispuso suspender el tratamiento del punto de interés del accionante en la sesión del Concejo Cantonal del 15 de octubre de 2020 que se llevaría a cabo a las 15h00. Por cuanto consideró que la sesión del Concejo Municipal “[...] es un hecho todavía no consumado [...]” y comprobó el cumplimiento de lo establecido por el artículo 27 inciso primero de la LOGJCC.
23. El 15 de octubre de 2020, el Concejo cantonal, en virtud de la medida cautelar emitida por la Unidad Judicial, suspendió el tratamiento del punto 3 del orden del día. Diego Flores al no tratarse el tema de interés se desconectó de la sesión e indicó: “Me retiro de la sesión, debido a que no se tratará el punto 3. Les sabremos hacer llegar las debidas explicaciones del por qué de la acción interpuesta. gracias Sr. Alcalde y señores concejales. [...] lo sabremos explicar en la audiencia respectiva (sic)”.⁹
24. El 24 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial negó la acción de protección por no encontrar vulneración a los derechos a participar en asuntos de interés público (artículo 61 número 2 de la CRE), fiscalizar los actos del poder público (artículo 61 número 5 de la CRE), y, a ocupar la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados (artículo 101 de la CRE). La sentencia sostuvo que:

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

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

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

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

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

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

4. Argumentos aportados en audiencia

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

4.1. Intervención del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zamora

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

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

5. Hechos probados

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

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

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

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

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

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

- 32.2.** El 22 de mayo de 2019, la Dirección de Procuraduría Síndica del GAD Municipal de Zamora emitió un pronunciamiento en el que se requería al accionante que en virtud del artículo 38 de la Ordenanza que conforma y regula el Funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Zamora¹³ identifique el tema a tratar en el uso de la silla vacía.
- 32.3.** El 14 de junio de 2019, Diómenes Rodas presentó un escrito insistiendo en su solicitud al GAD Municipal de Zamora, en el que afirmó que se limitó su derecho a la participación, no especificó un tema y concluyó afirmando: “[e]n la seguridad de que esta mi petición para ocupar la silla vacía en las sesiones del GAD Municipal de Zamora, será atendida favorablemente en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales vigentes del COOTAD me es grato suscribirme”.¹⁴
- 32.4.** El 3 de julio de 2019, mediante oficio GADMZ-ACZ-2018-2019, el alcalde del GAD de Zamora, con base en el informe GADMZ-PS-190-2019 emitido por la Procuraduría Síndica, negó la solicitud de Diómenes Rodas. El alcalde del cantón Zamora fundamentó su decisión en que no ha sido acreditado para hacer uso de la silla vacía, ya que no cumplió con lo previsto en el artículo 38 de la Ordenanza que dispone que se debe indicar el punto del orden sobre el que se solicita participar.

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

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

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

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

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

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

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

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

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

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

7. Resolución de los problemas jurídicos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ *Ibid.*, párr. 35.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²³ CRE, artículo 204.

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

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

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

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

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

²⁴ CRE, artículo 61 número 2.

²⁵ CRE, artículo 61 número 5.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 66.** En el ejercicio de este derecho constitucional, guarda especial importancia la relación entre la ciudadanía y las autoridades locales en el ejercicio de sus funciones. Por ello, es necesario que la regulación de su ejercicio guarde correspondencia con el contenido del reconocimiento constitucional, a efectos de no establecer barreras irrazonables a la ciudadanía y tampoco obstaculizar el ejercicio de las atribuciones y facultades de las autoridades públicas.
- 67.** En la causa bajo análisis, Diómenes Rodas, el 16 de mayo de 2019, solicitó hacer uso de la silla vacía en el GAD de Zamora en los siguientes términos: “[...] me permito presentar mi petición para solicitarle en forma personal (...) se me permita (*sic*) hacer uso de la Silla Vacía en las sesiones del GAD Municipal de Zamora, en las que participaré y en ellas estaré aportando como ciudadano visionario, proyectos que irán en beneficio social para el desarrollo de nuestra ciudad y cantón”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

86. En suma, se verifica que la solicitud de medida cautelar, en el caso concreto, se encontraba acorde al objeto de esta garantía jurisdiccional y adicionalmente cumplió con los elementos previstos en el artículo 27 de la LOGJCC para su procedencia.
87. Esta Corte estima pertinente observar que el juez de la Unidad Judicial Penal de Cuenca no formuló como tal el análisis de cada uno de los elementos del artículo 27 de la LOGJCC, sin perjuicio de lo cual aceptó la medida cautelar para prevenir el daño. Esto atiende a la naturaleza preventiva de esta garantía jurisdiccional, pues no se pronunció sobre la vulneración de derechos y respetó la naturaleza temporal de la medida cautelar al determinar la suspensión hasta la resolución de la acción de protección.

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

88. Con base en el contenido del derecho a la participación y la normativa que regula el mecanismo de silla vacía analizado en el problema jurídico anterior, la Corte examinará en este caso si el GAD de Cuenca vulneró el derecho a la participación y el derecho de petición de Diego Flores y Giovanny Bermeo Vargas, al haber respondido el día previo al que se realizaría la sesión del Concejo Cantonal.
89. Según lo contemplado en el artículo 101 de la Constitución, el propósito de la participación de la ciudadanía a través del mecanismo de la silla vacía es participar en el debate y en la toma de decisiones de los gobiernos autónomos descentralizados. De tal manera, que el ejercicio del derecho a la participación ciudadana a través de la silla vacía no puede ser asumida como accesoria, sino que es sustancial en la toma de decisiones de los gobiernos locales. Por tanto, a efectos de asegurar que la participación a través de este mecanismo constituya un aporte significativo a la deliberación, uno de los aspectos a ser observado, es el otorgamiento de un tiempo prudente para la adecuada preparación de la o el ciudadano.
90. En consecuencia, el artículo 77 del COOTAD, al disponer que “[l]a convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación”, permite que la ciudadanía pueda identificar el tema de interés, solicitar oportunamente la participación y prepararse para ello. Esto es sustancial, pues a diferencia de las autoridades que por sus funciones deben

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

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

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

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

8. Conclusiones

- 99.** A continuación, la Corte estima pertinente sintetizar las conclusiones a las que ha arribado el razonamiento en esta sentencia:

- 99.1.** La silla vacía, al ser un mecanismo que hace posible el ejercicio del derecho a la participación contemplado en la Constitución, puede ser tutelado a través de la acción de protección y/o medidas cautelares, cuando ante las peticiones ciudadanas, los GAD municipales establezcan limitaciones o negativas arbitrarias que vulneren el derecho a acceder a este mecanismo.

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

9. Reparación

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

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

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

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

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

10. Decisión

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

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

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

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 1633-19-JP/24**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Disiento de que los jueces tengan esta obligación por tres razones fundamentales. En primer lugar, si los accionantes acuden al sistema de administración de justicia con pretensiones que pretenden trastocar el ordenamiento, entonces, estas deben ser rechazadas desde un primer momento. Esto no compromete sus derechos en caso de que se encuentren en una situación de vulneración porque tienen la posibilidad de proponer otra demanda que sí cumpla con los lineamientos legales.
8. En segundo lugar, se compromete la administración de justicia, pues incluso cuando los accionantes acuden con causas que desnaturalizan las acciones constitucionales -medidas cautelares- **se les impone a los jueces la obligación de subsanar el error en la pretensión de los accionantes.** Aquello no tiene asidero jurídico alguno, pues **los operadores judiciales únicamente podrían suplir los errores en derecho, pero no la aspiración o los objetivos de las partes procesales,** pues aquello compromete los

⁴ Párr. 48 de la sentencia.

⁵ Párr. 50 de la sentencia.

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

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

**PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET**

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.02.05
16:13:58 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

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

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

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

163319JP-65760

**Caso Nro. 1633-19-JP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes dos y lunes cinco de febrero de dos mil veinticuatro respectivamente, 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



Sentencia 48-20-IS/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO 48-20-IS

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

SENTENCIA 48-20-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento al verificar que la sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca en el marco de una acción de protección no surtió efectos de carácter *inter comunis*.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de protección presentada por Susana del Carmen Méndez Muñoz¹

1. El 18 de octubre de 2018, Susana del Carmen Méndez Muñoz (“**Susana Méndez**”) presentó una acción de protección con medida cautelar² en contra del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial, FCPC-FONCEJU (“**FONCEJU**” o “**Fondo**”) al no atender su pedido de desafiliación y, consecuentemente, de liquidación o cruce de las cuentas pendientes que dice mantener con el FONCEJU por concepto de un crédito quirografario, con los fondos que durante 15 años de afiliación activa había acumulado.
2. El 19 de octubre de 2018, la Unidad Judicial Civil de Cuenca aceptó la medida cautelar y dispuso al FONCEJU que se abstenga de iniciar acciones legales en contra de Susana Méndez hasta que concluya el proceso.
3. El 29 de octubre de 2018, la Unidad Judicial Civil de Cuenca aceptó la acción de protección y dispuso lo siguiente:

1.- Se ordena la inmediata desvinculación de Susana del Carmen Méndez Muñoz del [FONCEJU]. 2. – Se procederá a la cancelación del crédito que mantiene la accionante con el [FONCEJU], dando paso al cruce de cuentas que ha sido solicitado por la actora, en la

¹ Proceso signado con el número 01333-2018-06877.

² Susana Méndez solicitó como medida cautelar que se disponga al FONCEJU que se abstenga de iniciar acciones legales de cualquier naturaleza hasta que concluya la acción de protección. De igual manera, solicitó que se declare la vulneración a los derechos a la libertad de asociación, a la propiedad, a la seguridad jurídica y a la vida digna.

liquidación respectiva [...] **3. De inmediato el [FONCEJU] hará conocer de esta resolución a todos sus partícipes, a fin de que si es su deseo desvincularse lo hagan sin necesidad de otro trámite sino el de presentar su solicitud en la que se exprese su voluntad en este sentido y de recibir solicitudes para la cancelación de los créditos que hayan adquirido los socios del FONCEJU, se permitirá que estas obligaciones sean cubiertas con los ahorros que mantenga el Funcionario Judicial en dicho Fondo, sin necesidad de recurrir a acciones jurisdiccionales en tutela de sus derechos.** Se mantiene la medida cautelar que ha sido dictada en esta causa. La Defensoría del Pueblo, vigilará que la parte accionada dé fiel cumplimiento a lo que se ha resuelto, así como la medida cautelar que se ha dictado (énfasis añadido).³

4. El 15 de noviembre de 2018, el FONCEJU solicitó que se certifique la fecha en la que la sentencia fue notificada. Adicionalmente, requirió que, en el caso de no existir constancia de dicha notificación se declare de oficio la nulidad de todo lo actuado.
5. El 19 de noviembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial de Civil Cuenca indicó que no cabe la nulidad ya que el FONCEJU fue debidamente notificado.
6. El 22 de noviembre de 2018, el FONCEJU requirió al juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca que de oficio declare la nulidad de todo lo actuado; petición que fue rechazada por improcedente mediante providencia de 28 de noviembre de 2018.
7. El 28 de noviembre de 2018, el FONCEJU presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida por el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca. La acción extraordinaria de protección fue inadmitida a trámite el 18 de julio de 2019, mediante auto 3239-18-EP.⁴
8. El 3 de diciembre de 2018, a las 11h08, el FONCEJU indicó al juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca que dio cumplimiento a la sentencia y canceló el crédito quirografario que Susana Méndez mantenía con dicho fondo.
9. De igual manera, el 3 de diciembre de 2018, a las 11h11, el FONCEJU apeló el auto de 28 de noviembre de 2018, mismo que fue rechazado por improcedente mediante providencia de 12 de diciembre de 2018.

³ A fs. 216 vta. del expediente, se observa que esta decisión fue notificada el mismo día.

⁴ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, y los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez. La Sala de Admisión consideró que

10. El 27 de febrero de 2020, Susana Méndez solicitó que se archive la causa dado que se cumplieron “de manera integral las medidas ordenadas”.
11. El 5 de marzo de 2020, el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca dispuso el archivo del proceso en vista de que se ejecutó en su integralidad la sentencia.

1.2. De las actuaciones de Mirna Lorena Macías Saltos, Luisa Sheila Torres San Lucas, y Lupe Emperatriz Rezabala Mantilla ante el FONCEJU y el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca

12. El 22 de agosto de 2019, Mirna Lorena Macías Saltos (“**Mirna Macías**”), Luisa Sheila Torres San Lucas (“**Luisa Torres**”), y Lupe Emperatriz Rezabala Mantilla (“**Lupe Rezabala**”) solicitaron, por separado, al juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca el cumplimiento de la sentencia expedida el 29 de octubre de 2018, “a fin de que la deuda que tengo con ese Fondo sea cubierta con los ahorros y los rendimientos de estos que constan en los anexos que acompaño”.⁵
13. El 30 de agosto de 2019, el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca rechazó las solicitudes presentadas por Mirna Macías; Luisa Torres; y Lupe Rezabala por no ser parte procesal.
14. El 12 de septiembre de 2019, Mirna Macías, Luisa Torres, y Lupe Rezabala presentaron, por separado, un escrito al FONCEJU en el cual reclamaron el cumplimiento de la tercera medida⁶ dispuesta por el juez de la Unidad Judicial de Cuenca dentro de la sentencia expedida en la acción de protección propuesta por Susana Méndez. Para solicitar aquello, se fundamentaron en que:

Esta disposición judicial que ampara y favorece a todos los que fueron o son adherentes al Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador- FONCEJU y posibilita la desvinculación de los que aún están vinculados, y se cancelen los créditos que hayan adquirido los socios del FONCEJU con los ahorros que mantenga el funcionario

⁵ Este Organismo observa que los escritos tienen el mismo contenido y fueron presentados por un mismo profesional del derecho. Adicionalmente, Luisa Torres solicitó en su escrito que se notifique al FONCEJU su solicitud de desafiliación.

⁶ La medida cuyo cumplimiento reclaman es la siguiente: “3. De inmediato el [FONCEJU] hará conocer de esta resolución a todos sus partícipes, a fin de que si es su deseo desvincularse lo hagan sin necesidad de otro trámite sino el de presentar su solicitud en la que se exprese su voluntad en este sentido y de recibir solicitudes para la cancelación de los créditos que hayan adquirido los socios del FONCEJU, se permitirá que estas obligaciones sean cubiertas con los ahorros que mantenga el Funcionario Judicial en dicho Fondo, sin necesidad de recurrir a acciones jurisdiccionales en tutela de sus derechos”.

judicial en dicho fondo, sin necesidad de que cada socio inicie una acción judicial en tutela de sus derechos.

15. El 7 de octubre de 2019, el FONCEJU mediante oficio FONCEJU-304-2019 rechazó el requerimiento de Mirna Macías al considerar que su situación fáctica es diferente a la de Susana Méndez, por las siguientes razones:

OBSERVACIONES PROCESO [...] SEGUIDO POR [Susana Méndez]: [...] 1. Los fondos que mantiene la accionante superan el valor de la deuda. [...] 2. La accionante no se encuentra desafiliada del Fondo, y supuestamente, no ha recibido ningún pronunciamiento o respuesta del Fondo, respecto a su desvinculación. [...] OBSERVACIONES CUENTA SRA [Mirna Macías]: 1. **Sra. [Mirna Macías] registra como DESAFILIADA en el sistema del [FONCEJU]**, y de su misma petición consta que “estuvo afiliada”, por tanto, en la actualidad no mantiene dicha condición, no existe vulneración al derecho de asociación. 2. Su cuenta individual registra aportaciones hasta el mes de octubre de 2013 conforme consta del detalle de su cuenta individual [...] por lo que usted registra un valor de aporte personal de USD \$6,247.42; aportes patronales por un valor de USD \$ 3,294.80, y rendimientos por USD \$2,833.11 lo que hace un total de su cuenta individual de USD \$12,367.67, **valores que no superan el valor de la deuda**. 3. El valor a cancelar por su crédito pendiente de pago y que se encuentra en mora actualizado al 20 de septiembre de 2019, es de USD \$25,399.68 [...] (énfasis añadido).

16. Asimismo, el 7 de octubre de 2019, el FONCEJU mediante oficio FONCEJU-307-2019, rechazó el requerimiento de Lupe Rezabala al considerar que su situación fáctica es diferente a la de Susana Méndez, por las siguientes razones:

OBSERVACIONES PROCESO [...] SEGUIDO POR [Susana Méndez]: [...] 1. Los fondos que mantiene la accionante superan el valor de la deuda. [...] 2. La accionante no se encuentra desafiliada del Fondo, y supuestamente, no ha recibido ningún pronunciamiento o respuesta del Fondo, respecto a su desvinculación. [...] OBSERVACIONES CUENTA SRA [Lupe Rezabala]: 1. **Sra. [Lupe Rezabala] registra como DESAFILIADA en el sistema del [FONCEJU]**, y de su misma petición consta que “estuvo afiliada”, por tanto, en la actualidad no mantiene dicha condición, no existe vulneración al derecho de asociación. 2. Su cuenta individual registra aportaciones hasta el mes de diciembre de 2013 conforme consta del detalle de su cuenta individual [...] registra un valor de aporte personal de USD \$7,822.92; aportes patronales por un valor de USD \$ 5,754.92, y rendimientos por USD \$4,461.97 lo que hace un total de su cuenta individual de USD \$17,950.57, **valores que no superan el valor de la deuda**. 3. El valor a cancelar por su crédito pendiente de pago y que se encuentra en mora actualizado al 30 de octubre de 2019, es de USD \$21, 420.83 [...] (énfasis añadido).

17. El 4 de febrero de 2020, Mirna Macías, Luisa Torres y Lupe Rezabala presentaron ante el juez de la Unidad Judicial de Cuenca una acción de incumplimiento y requirieron que se cumpla con la tercera medida dictada en la sentencia de 29 de octubre de 2019.

18. El 11 de febrero de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Cuenca rechazó la solicitud de Mirna Macías, Luisa Torres y Lupe Rezabala relativa a resolver la acción de incumplimiento de sentencia, en virtud de que “la competencia para conocer esta garantía jurisdiccional le corresponde privativamente a la Corte Constitucional, sumado al hecho de que quienes comparecen no son parte de este proceso”.

1.3. Actuaciones adicionales por parte de Lupe Rezabala- accionante en la acción de incumplimiento

19. El 2 de julio de 2021, Lupe Rezabala presentó una demanda de acción de protección en contra del FONCEJU.⁷
20. El 9 de agosto de 2021, la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial de Guayaquil**”) rechazó la acción de protección.⁸ Frente a esta decisión, Lupe Rezabala interpuso un recurso de apelación.
21. El 15 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas aceptó la acción de protección, revocó la sentencia subida en grado y dispuso, entre sus medidas, que:
- [E]n el término de 8 días, el FONCEJU-FCPC a través de quien corresponda, realice la liquidación de los valores adeudados por la accionante hacia dicho Fondo y las aportaciones individuales constantes en la cuenta individual No. 140168; 2. Una vez efectuada dicha liquidación, se certifique la extinción de la obligación pendiente de pago por el préstamo realizado por la accionante por la cantidad de US\$ 12.000,50 al FONCEJU-FCPC, teniendo en consideración los pagos efectuados hasta la fecha.
22. Frente a ello, Lupe Rezabala interpuso un recurso de ampliación, mismo que fue negado en providencia de 2 de diciembre de 2021.
23. El 17 de febrero de 2022, el FONCEJU indicó al juez de la Unidad Judicial de Guayaquil que realizó la liquidación dispuesta, y que no pudo realizar una cancelación total del

⁷ Lupe Rezabala presentó la acción de protección en virtud de que el FONCEJU inició un proceso legal en su contra por el crédito vencido que tenía con dicho Fondo. Indicó no haber sido notificada con el proceso y que dicha conducta vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad. Solicitó que se realice un cruce de cuentas de sus aportaciones con los valores adeudados para cancelar el monto adeudado con el FONCEJU. Proceso signado con el número 09U01-2021-00681.

⁸ La Unidad Judicial de Guayaquil, en lo principal, señaló que “en base a los elementos aportados, no se vislumbra que exista violación de derechos constitucionales” e indicó que las obligaciones existentes entre el FONCEJU y Lupe Rezabala deben resolverse a través de la justicia ordinaria.

crédito de Lupe Rezabala en virtud de que los valores adeudados superaban los réditos de su cuenta en el fondo. Señaló que, con la nueva liquidación, el valor adeudado por Lupe Rezabala por el crédito quirografario “a favor de este Fondo de Cesantía, a 23 de noviembre de 2021 por las cuotas 47 a la 60 es \$5,841.62 USD (cinco mil ochocientos cuarenta y un dólares con sesenta y dos centavos)”.

1.4. Procedimiento ante la Corte Constitucional

24. El 29 de junio de 2020, Mirna Macías; Luisa Torres; y Lupe Rezabala (“**accionantes**”) presentaron una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional en contra de la sentencia expedida el 29 de octubre de 2018 por el juez de la Unidad Judicial de Cuenca en el caso iniciado por Susana Méndez.
25. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 13 de febrero de 2023 y requirió: i) al FONCEJU y al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**BIESS**”) que, en el término de cinco días presenten un informe motivado sobre el presunto incumplimiento manifestado en la demanda, y si persiste el presunto incumplimiento; ii) al juez de la Unidad Judicial de Cuenca, para que dentro del término de cinco días, presente un informe motivado a este Organismo sobre el presunto incumplimiento manifestado en la demanda presentada por las accionantes; y, las acciones realizadas para la ejecución de dicha sentencia; así como también que remita el expediente completo a la Corte Constitucional.
26. El 23 de febrero de 2023, el FONCEJU y el BIESS remitieron el informe requerido.
27. El 3 de marzo de 2023, el juez de la Unidad Judicial de Cuenca remitió su informe de descargo.
28. El 31 de marzo de 2023, la jueza ponente de la causa ordenó, nuevamente, al juez de la Unidad Judicial de Cuenca enviar el expediente completo a este Organismo. Asimismo, requirió a las accionantes que, en el término de cinco días, “remitan copias de todos los escritos o solicitudes presentadas ante el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca (proceso 01333-2018-06877) así como las providencias de respuesta por parte del juez”.
29. El 6 de abril de 2023, las accionantes remitieron a esta Magistratura copias de providencias y escritos presentados ante el juez de la Unidad Judicial.

30. El 11 de abril de 2023, el juez de la Unidad Judicial de Cuenca envió a este Organismo el expediente completo.

2. Competencia

31. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9) de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de las accionantes

32. Las accionantes indicaron en su demanda que el juez de la Unidad Judicial de Cuenca dictó una sentencia de efecto *inter comunis*, pero que “ante nuestra solicitud de que disponga que el FONCEJU - Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador, cumpla con lo que él había dispuesto, se negó a hacerlo”.
33. Asimismo, indicaron que la acción de incumplimiento fue presentada en virtud de lo dispuesto en la LOGJCC y en la sentencia 28-13-IS de este Organismo.⁹ Señalaron que previo a recurrir ante el juez de la Unidad Judicial de Cuenca, acudieron al FONCEJU “que no atendió nuestras solicitudes, particular que nos hizo conocer mediante oficios No. FONCEJU-304-2019 y No. FONCEJU-307-2019”.
34. Finalmente, las accionantes solicitaron que se ordene al FONCEJU “el cumplimiento inmediato de la sentencia dictad[a] [...] el día 29 de octubre de 2018 en el juicio No. 06877-18 que se siguió al [FONCEJU] que fue propuesto por Doña Susana del Carmen Méndez Muñoz, sentencia que surte efecto *inter comunis*”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

⁹ Específicamente, las accionantes indicaron que la referida sentencia manifiesta que “los artículos 21 y 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le posibilita no solo al órgano que expidió la decisión judicial, sino a la Corte Constitucional cuando conoce la acción de incumplimiento de sentencia constitucional, viabilizar el cumplimiento de la misma cuando se presentan determinadas circunstancias”.

35. El juez de la Unidad Judicial de Cuenca realizó un recuento del proceso de origen e indicó que, respecto de las medidas dispuestas en su sentencia, “en fecha tres de diciembre de dos mil dieciocho [...] la parte accionada present[ó] los justificativos de haber dado cumplimiento a la reparación integral dispuesta”. Señaló que, por esta razón Susana Méndez solicitó el archivo de la causa al haberse cumplido las medidas ordenadas en la sentencia de 29 de octubre de 2018.
36. Adicionalmente, expresó que, aunque las accionantes comparecieron posteriormente al proceso de acción de protección “pretendiendo valerse de la reparación integral número tres de la resolución dictada en sentencia [...] estas solicitudes no fueron aceptadas, pues dichas ciudadanas no son parte procesal”.
37. En virtud de lo anterior, el juez de la Unidad Judicial advirtió que la sentencia no tiene efectos *erga omnes* o *inter comunis*. Por el contrario, afirmó que la tercera medida de reparación “se trata de una GARANTÍA DE NO REPETICIÓN al FONCEJU, mediante la cual se exhorta a la Institución demandada, para que no impida a sus partícipes, desvincularse libremente del FONDO DE CESANTÍA PRIVADO DEL PERSONAL DE LA FUNCIÓN JUDICIAL sin necesidad de otro trámite” (mayúsculas pertenecen al original).

3.3. Argumentos del FONCEJU

38. El FONCEJU en su informe indicó que las accionantes presentaron erróneamente la demanda ya que no cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 93 de la CRE y 52 de la LOGJCC. Asimismo, indican que la sentencia de 29 de octubre de 2018 “fue cumplida a cabalidad en lo dispuesto para beneficio de la señora SUSANA DEL CARMEN MÉNDEZ MUÑOZ, por lo que, [...] de sentirse afectada por un presunto incumplimiento la señora Susana Méndez Muñoz, es quien debería haber planteado la acción como legitimada activa”.
39. Asimismo, señaló que la sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial de Cuenca no surte un efecto *inter comunis* tal como alegan las accionantes. A criterio del FONCEJU, la sentencia “trata de un caso específico, que surt[ió] efectos inter partes y fue cumplida a cabalidad”. En esa línea, afirmó que el caso resuelto a favor de Susana Méndez “no comparte antecedentes ni se enmarca en la situación jurídica de cada una de las accionantes [...] MIRNA LORENA MACÍAS SALTOS, LUISA SHEILA TORRES SAN LUCAS y LUPE EMPERATRIZ REZÁBALA MANTILLA” (mayúsculas pertenecen al original).

40. Por otra parte, el FONCEJU advirtió que se procedió con la liquidación de las cuentas de Mirna Macías y Luisa Torres “porque cumplieron con su condición de cesante en el año 2020 y 2021, respectivamente, conforme consta en las Cuentas Individuales de las partícipes”. Con relación a Lupe Rezabala, explicó que aquella presentó una acción de protección,¹⁰ “misma que ha sido cumplida a cabalidad, conforme consta del escrito de cumplimiento y providencia respectiva que adjunto al presente en tres fojas útiles”.
41. Finalmente, el FONCEJU informó a este Organismo que, “una vez realizada la liquidación de las cuentas individuales con los créditos pendientes” de Mirna Macías y Lupe Rezabala “el total de su cuenta individual, NO cubrió dichos créditos, por lo que hasta la actualidad sigue PENDIENTE de pago sus deudas con nuestra institución, por lo que inclusive se les ha ofrecido un REFINANCIAMIENTO de las misma” (las mayúsculas corresponden al original).

3.4. Argumentos del BIESS

42. El BIESS indicó que, mediante oficio BIESS-GGEN-2023-0194-OF de 17 de febrero de 2023, requirió al FONCEJU un informe respecto de la presente acción de incumplimiento.
43. Agregó que, mediante oficio FONCEJU-035-2023 de 17 de febrero de 2023, la representante legal de dicho fondo remitió al BIESS el informe con los anexos respectivos. Señaló que, del informe se aprecia lo siguiente:

[Se] ha procedido a liquidar las cuentas individuales de las partícipes MIRNA LORENA MACÍAS SALTOS Y LUISA SHEILA TORRES SAN LUCAS, ya que accedieron a su condición de cesante en el año 2020 y 2021 [...] Respecto a la partícipe LUPE EMPERATRIZ REZABALA MANTILLA, debo poner en su conocimiento también que, particularmente, solicitó una acción de protección ante la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con Sede en el Cantón Guayaquil, signada con el Nro. 09U012202100681, la misma que ha sido cumplida conforme consta del escrito presentado en la Unidad Judicial con la respectiva razón de recepción que adjunto al presente. Sin embargo, se debe mencionar además que tanto en el caso de la partícipe MIRNA LORENA MACÍAS SALTOS como de la Ab. LUPE EMPERATRIZ REZABALA MANTILLA, sus cuentas individuales no alcanzaron a cubrir la totalidad de sus créditos pendientes de pago, por lo que, hasta la fecha, se encuentran en mora de los mismos y con procesos judiciales ejecutivos, para el cumplimiento de dichas obligaciones.

¹⁰ Ver sub sección 1.3 de esta decisión.

4. Cuestión Previa

44. En el presente caso, este Organismo observa que las accionantes de la acción de incumplimiento pretenden que se cumpla la tercera medida¹¹ dictada en la sentencia de 29 de octubre de 2018 dentro de la acción de protección 01333-2018-06877. Asimismo, la Corte advierte que las accionantes no fueron parte procesal dentro de la acción de protección en la que se dictó la sentencia que alegan fue incumplida. Por lo que, previo a pronunciarse sobre el fondo del caso, se analizará si las accionantes se encuentran legitimadas para presentar la acción de incumplimiento.
45. La Corte Constitucional ha dicho que la legitimación activa con relación a las garantías jurisdiccionales es amplia.¹² Conforme los artículos 86 numeral 1 de la CRE y 9 de la LOGJCC, las garantías jurisdiccionales pueden ser presentadas por **i)** cualquier persona, de forma individual o colectiva, así como por comunidades, pueblos o nacionalidades (quienes actuarán por sí mismos o mediante representante legal); y/o **ii)** por el Defensor del Pueblo. Al respecto, este Organismo ha sostenido que, en razón de la legitimación activa amplia:

[T]oda persona, grupo de personas, pueblo o nacionalidad, está facultado para proponer o intentar una demanda de garantías jurisdiccionales sin ningún condicionamiento, en aras de asegurar o exigir la protección de derechos constitucionales. Ello es así, independientemente del interés o afectación directa que tenga o soporte el o la accionante sobre los hechos objeto de demanda, ya que los derechos constitucionales son objetivamente importantes.¹³

46. En esta línea de ideas, la acción de incumplimiento, en principio, también partiría del mismo supuesto. Es decir, que, al ser una garantía jurisdiccional,¹⁴ podría ser presentada

¹¹ La tercera medida dispuesta por el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca fue la siguiente: “3. De inmediato el [FONCEJU] hará conocer de esta resolución a todos sus partícipes, a fin de que si es su deseo desvincularse lo hagan sin necesidad de otro trámite sino el de presentar su solicitud en la que se exprese su voluntad en este sentido y de recibir solicitudes para la cancelación de los créditos que hayan adquirido los socios del FONCEJU, se permitirá que estas obligaciones sean cubiertas con los ahorros que mantenga el Funcionario Judicial en dicho Fondo, sin necesidad de recurrir a acciones jurisdiccionales en tutela de sus derechos”.

¹² CCE, sentencia 282-13-JP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 43.

¹³ CCE, sentencia 170-17-SEP-CC, caso 0273-14-EP, 7 de junio de 2017, pág. 17.

¹⁴ La naturaleza jurídica y finalidad de esta garantía es una atribución dada a la Corte Constitucional; y aunque en principio, fue constituida como un mecanismo para la ejecución forzosa de sentencias de garantías jurisdiccionales, a nivel jurisprudencial se categorizó como una verdadera garantía jurisdiccional. Así, la Corte Constitucional del Ecuador para el Período de Transición, mediante la sentencia 001-10-PJO-CC, Caso 0999-09-JP, 22 de diciembre de 2010 (párr. 51) expresó que “[c]omo consecuencia del problema jurídico reflejado en el caso, la Corte Constitucional establece, a través de una regla jurisprudencial, que *los mecanismos constitucionales de cumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales se constituyen en garantías jurisdiccionales*. Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de

por cualquier persona. De modo que, también le son aplicables las reglas de procedimiento general determinadas en la LOGJCC.

47. La jurisprudencia de la Corte ha señalado que la legitimación activa de la acción de incumplimiento “no se encuentra limitada de forma exclusiva a una parte procesal”, sino que también puede analizarse frente a un pedido de quien se considera afectado por la inexecución o ejecución defectuosa del fallo.¹⁵ Así, y de conformidad con los artículos 164 numeral 1 de la LOGJCC y 96 numeral 2 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la acción de incumplimiento se podrá presentar por quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen o resolución no la hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.
48. En ese sentido, de conformidad con lo mencionado en el párrafo *ut supra* y de los cargos de las accionantes, la Corte es del criterio que la accionantes se encuentran legitimadas para presentar la acción de incumplimiento. Esto por cuanto podría existir una afectación a las mismas por el presunto incumplimiento de la sentencia que consideran tuvo efectos *inter comunis*.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

49. La Corte advierte que las afirmaciones de las accionantes se dirigen a señalar que a pesar de que el juez de la Unidad Judicial dictó una sentencia con efectos *inter comunis*, la autoridad judicial se negó a cumplir con lo dispuesto en la tercera medida. En tal virtud, se analizará el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial de Cuenca en la acción de protección 01333-2018-06877, tuvo efectos *inter comunis*?

5.1. ¿La sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial de Cuenca en la acción de protección 01333-2018-06877, tuvo efectos *inter comunis*?

50. En la sentencia 031-09-SEP-CC se estableció que la regla general es que las decisiones solo tienen efectos *inter partes*. No obstante, indicó que las sentencias en materia de

precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado” (énfasis añadido).

¹⁵ CCE, sentencia 64-22-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr.24; sentencia 1-20-IS/23, 25 de octubre de 2023, párr. 24.

garantías jurisdiccionales pueden, de manera excepcional, ampliar sus efectos a modalidades denominadas *inter pares*, *inter comunis* y estado de cosas inconstitucionales. En esa medida, podría ocurrir que al momento en que la sentencia constitucional es dictada, la autoridad judicial pueda modular y extender sus efectos. Así, la sentencia alcanzaría y beneficiaría a aquellas personas que, a pesar de no haber sido parte del proceso, comparten identidad fáctica con las personas beneficiarias originales de la decisión que se desea ejecutar. También conocido como efecto *inter comunis*.

51. Por ende, si en el proceso de origen se observa que la sentencia se declaró con efecto *inter comunis*, y aquella no se ha cumplido, existiría una afectación no solo a quien se destinó la medida en el proceso, sino también a los terceros que se consideren afectados.
52. En el presente caso se observa que la decisión fue dictada para resolver la controversia planteada por Susana Méndez, cuya medida que se alega como incumplida por las accionantes es la siguiente:

3. De inmediato el [FONCEJU] **hará conocer de esta resolución a todos sus partícipes**, a fin de que si es su deseo desvincularse lo hagan sin necesidad de otro trámite sino el de presentar su solicitud en la que se exprese su voluntad en este sentido y de recibir solicitudes para la cancelación de los créditos que hayan adquirido los socios del FONCEJU, se permitirá que estas obligaciones sean cubiertas con los ahorros que mantenga el Funcionario Judicial en dicho Fondo, sin necesidad de recurrir a acciones jurisdiccionales en tutela de sus derechos. Se mantiene la medida cautelar que ha sido dictada en esta causa (énfasis añadido).

53. La Corte verifica que en la sentencia constitucional dictada en la acción de protección 01333-2018-06877, los efectos *inter comunis* no fueron efectivamente dispuestos.¹⁶ Por el contrario, en los términos del párrafo anterior, se observa que la medida fue destinada únicamente al FONCEJU con la finalidad de poner en conocimiento la decisión dictada por el juez de la Unidad Judicial de quienes formen parte de dicho Fondo. De modo que, este Organismo nota que no se cumple con el requisito determinado en el párrafo 56 literal i: “Que el efecto *inter comunis* haya sido efectivamente dispuesto en la sentencia expedida en el proceso de garantías jurisdiccionales”.
54. En conclusión, este Organismo constata que las accionantes no fueron parte procesal en la acción de protección 01333-2018-06877, y la tercera medida de reparación no tiene un efecto *inter comunis*. Por el contrario, la sentencia surtió efectos únicamente para Susana Méndez. De modo que, no existe nada que resolver en favor de las accionantes.

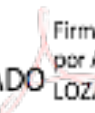
¹⁶ CCE, sentencia 392-22-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 67.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **48-20-IS**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 48-20-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respecto al voto de mayoría en la sentencia 48-20-IS/24, estimo necesario realizar las siguientes precisiones:
2. El voto de mayoría, tras verificar que las medidas reparación integral de la sentencia 29 de octubre de 2018 no surtieron efectos *inter comunis*, determinó que las accionantes de la acción de incumplimiento, Mirna Macías, Luisa Torres y Lupe Rezabala, no fueron beneficiarias de las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia de 29 de octubre de 2018, especialmente de la tercera medida de reparación. En consecuencia, se desestimó la acción.
3. Si bien coincido en la decisión adoptada, considero que las accionantes no estaban legitimadas para presentar la acción de incumplimiento al no ser partes procesales de la acción de protección de origen, ni eran afectadas por las medidas ordenadas en dicho proceso. En consecuencia, la sentencia de mayoría, no debió verificar las actuaciones procesales efectuadas ante el juez ejecutor por parte de Mirna Macías, Luisa Torres y Lupe Rezabala, ya que ni siquiera estaban legitimadas en la causa ni eran beneficiarias de ninguna medida, como lo señaló reiteradamente el juez ejecutor. Por lo tanto, el análisis debía reducirse y agotarse en la falta de legitimación de las accionantes.
4. Tanto es así que, la medida ordenada en la sentencia de 29 de octubre de 2018, cuyo incumplimiento se demanda, disponía:

[El] FONCEJU hará conocer de esta resolución a todos sus partícipes, a fin de que si es su deseo desvincularse lo hagan sin necesidad de otro trámite sino el de presentar su solicitud en la que se exprese su voluntad en este sentido y de recibir solicitudes para la cancelación de los créditos que hayan adquirido los socios del FONCEJU [...] sin necesidad de recurrir a acciones jurisdiccionales.

5. De la revisión de la disposición judicial citada, se verifica que esta medida fue destinada al FONCEJU para que hiciera conocer a sus afiliados que solo deben presentar una

solicitud para la cancelación de créditos, sin que se recurran a acciones jurisdiccionales, sin mencionar a las accionantes.

6. Incluso, se verifica que el proceso de acción de protección de origen fue **archivado** a petición de Susana Méndez, ya que se habrían cumplido con las medidas ordenadas en la sentencia 29 de octubre de 2018. Este auto de archivo no fue impugnado en ningún momento por las accionantes. Por lo que, el voto de mayoría también debió considerar este hecho para desestimar la acción.
7. Por lo tanto, en este caso, considero que este Organismo debió agotar su análisis en la falta de legitimación de las accionantes y en el hecho de que la causa había sido archivada sin su oposición, sin entrar en un análisis sobre las actuaciones procesales impulsadas por las accionantes ante el juez ejecutor.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ



Firmado electrónicamente por RICHARD
OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024-02-21 12:14:12 -0100'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 48-20-IS, fue presentado en Secretaría General el 30 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 12:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



4820IS-6518b

**Caso Nro. 48-20-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto concurrente que antecede fue suscrito el miércoles treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro por el señor Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado: y, el día jueves primero de febrero de dos mil veinticuatro por el juez constitucional, Richard Ortiz Ortiz, 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



Sentencia 129-21-IS/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO 129-21-IS

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

SENTENCIA 129-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada directamente al verificar que el accionante incumplió con el requisito de solicitar a la Unidad Judicial que emita el informe correspondiente y remita el expediente a este Organismo.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de diciembre de 2020, Ricardo Gonzalo Barcia Solís (**“Ricardo Barcia”**) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi (**“GAD de Montecristi”**), pues esta institución lo cesó en funciones como director de deportes y recreación, lo cual habría vulnerado sus derechos al debido proceso, al trabajo, a la seguridad jurídica y a la protección especial que se debe dar a las personas con discapacidad.
2. El 6 de enero de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí (**“Unidad Judicial”**) negó la acción de protección pues consideró que no se demostró vulneración a derechos constitucionales y determinó que existen otras vías o mecanismos judiciales. Ricardo Barcia interpuso recurso de apelación.
3. El 3 de mayo de 2021, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (**“Corte Provincial”**) emitió la resolución mediante la cual aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y aceptó la acción de protección.¹ Respecto de ello, el GAD de Montecristi interpuso recurso de aclaración y ampliación que fue negado con auto de 18 de mayo de 2021.

¹ La Corte Provincial declaró la vulneración de los derechos constitucionales previstos en los artículos 82; 76 numeral 7 literal 1); 33; 35: 46 numeral 3; 47 numeral 5; y, 66 numeral 4 de la CRE y dispuso medidas de reparación integral. (Ver párrafo 40). Proceso 13338-2020-01735.

4. El 31 de mayo de 2021, la Corte Provincial dispuso remitir el expediente a la Unidad Judicial para la ejecución de la sentencia.
5. El 11 de junio de 2021, Ricardo Barcia solicitó a la Unidad Judicial envíe el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí (“**TDCA**”) para el cálculo de la reparación económica; y, además, oficie al GAD de Montecristi para ordenar el reintegro a su puesto de trabajo.
6. El 16 de junio de 2021, el GAD de Montecristi presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial, la cual fue inadmitida mediante auto de la Sala de Admisión de 26 de agosto de 2021.²
7. El 18 de junio de 2021, la Unidad Judicial dispuso enviar al TDCA el expediente a efecto de dar cumplimiento con la sentencia de la Corte Provincial y además, remitir un oficio al GAD de Montecristi, insistiendo sobre el reintegro del accionante.
8. El 21 de junio de 2021, el GAD de Montecristi solicitó a la Unidad Judicial deje sin efecto la providencia de 18 de junio por cuanto presentó una acción extraordinaria de protección respecto de la sentencia que dispone las medidas de reparación.
9. El 29 de junio de 2021, Ricardo Barcia dio contestación al requerimiento *ut supra* del GAD de Montecristi y solicitó negar la petición por improcedente y tener como propósito dilatar la causa. Además, solicitó continúe con la ejecución de la sentencia emitida por la Corte Provincial.
10. El 30 de junio de 2021, la Unidad Judicial indicó que no era procedente conceder lo alegado por el GAD de Montecristi (párr. 8) y en virtud de ello se ratificó en la providencia de 18 de junio del mismo año. El 1 de julio de 2021, emitió un auto en los mismos términos.
11. El 1 de julio de 2021, la Unidad Judicial puso en conocimiento del GAD de Montecristi el auto de la misma fecha y solicitó dé estricto cumplimiento a lo ordenado.³
12. El 7 de julio de 2021, el GAD de Montecristi solicitó a la Unidad Judicial,

[...] deje sin efecto el oficio número 1030-2021-UJMM-M de fecha 01 de julio de 2021, ya

² Causa signada con el número 2096-21-EP.

³ Oficio 1030-2021-UJMM-M.

que no tiene concordancia con lo ordenado en la sentencia emitida por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, y a su vez atenta contra los derechos de la Municipalidad.

Es menester finalmente recalcar, que la Sentencia [...] no expresa de manera dispositiva el reintegro del ciudadano RICARDO GONZALO BARCIA SOLIS, ya que el puesto que ostentaba en la Municipalidad es un puesto de libre remoción, es por ello que la Sala Especializada [...] no lo reintegra a la Municipalidad, si dispone una reparación económica a favor del accionante. (El destacado corresponde al original).

13. El 12 de julio de 2021, el GAD de Montecristi manifestó su voluntad de cumplir la sentencia de la Corte Provincial y solicitó a la Unidad Judicial remita copias certificadas del expediente constitucional al TDCA a fin de que realice la cuantificación económica.
14. El 12 de julio de 2021, Ricardo Barcia presentó un escrito a la Unidad Judicial solicitando respecto del alcalde y procurador síndico del GAD de Montecristi, “[...] inicie el proceso de destitución y se envíe el expediente a la Corte Constitucional para que emita la respectiva destitución al cargo por resistencia de no cumplimiento de la sentencia”. Además, requirió enviar a la Fiscalía Provincial de Manabí, con sede en Portoviejo, para que inicie el proceso por desacato e incumplimiento de decisiones legítimas.
15. El 13 de julio de 2021, la Unidad Judicial agregó el escrito presentado por el accionante; solicitó se dirija oficio a la Defensoría del Pueblo (“DPE”) con el propósito de que informe respecto del cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Provincial y, remita la documentación al TDCA y la Corte Constitucional.⁴
16. El 16 de julio de 2021, el GAD de Montecristi presentó un escrito en el que indicó que, como consecuencia del auto de 13 de junio del mismo año, la Unidad Judicial insiste en la reincorporación de Ricardo Barcia, por lo que solicitó se eleve a consulta a la Corte Provincial con el fin de que indique “en que (sic) numeral de la parte resolutive se ha ordenado de manera específica el reintegro del ciudadano [...]”.⁵
17. El 21 de julio de 2021, el TDCA avocó conocimiento de la causa⁶ y estableció el término de 5 días para que las partes procesales presenten la documentación pertinente que

⁴ En la misma fecha, por oficio 1109-2021-UJMM-M, la Unidad Judicial notificó a la DPE con el auto de 13 de julio de 2021.

⁵ El 21 de julio de 2021 la Unidad Judicial corrió traslado del escrito presentado por el GAD de Montecristi a la contraparte para que se pronuncie al respecto.

⁶ Proceso 13802-2021-00375.

serviría de base para la elaboración del informe pericial. Además, nombró como perito para la liquidación ordenada por la Corte Provincial a Rocío Lorena Ortiz Bravo.

18. El 31 de julio de 2021, el GAD de Montecristi insistió a la Unidad Judicial, respecto del escrito de 16 de julio, “eleve mi consulta de manera urgente al superior conforme la he (sic) solicitado”.
19. El 2 de agosto de 2021, la DPE emitió un informe de cumplimiento, manifestando en lo pertinente que, el 26 de julio de 2021, el GAD de Montecristi le ha hecho llegar un escrito en el que indicó que la disposición de reintegro del accionante por parte de la Unidad Judicial es una interpretación desacertada y no se rige al mandato de la sentencia; sin emitir consideraciones adicionales.
20. El 11 de agosto de 2021, el GAD de Montecristi presentó un escrito desistiendo de su requerimiento de consulta de 31 de julio; y, solicitó nuevamente dejar sin efecto la providencia de 1 de julio de 2021 y el oficio por el cual se dispuso el reintegro de Ricardo Barcia por no corresponder a las medidas dictadas en sentencia por la Corte Provincial.
21. El 16 de agosto de 2021, la Unidad Judicial dispuso, en virtud de la alegación del GAD de Montecristi que, “[...] en cuanto no se evidencia la frase reintegro dentro de la sentencia emitida por la sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Manabí, siendo respetuoso del ordenamiento jurídico Ecuatoriano, se procede a dejar sin efecto parcialmente el decreto de fecha 1 de julio de 2021 a las 14h44, hasta que sea dispuesto lo contrario por el superior [...]”.
22. El 24 de agosto de 2021, el TDCA agregó al proceso el informe pericial y corrió traslado del mismo a las partes procesales para que presenten objeciones.⁷
23. El 6 de septiembre de 2021, el TDCA agregó el escrito presentado por el accionante a través del cual solicitó se apruebe el informe pericial y se dicte el mandamiento de ejecución.
24. El 28 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial emitió un auto agregando la documentación presentada por el GAD de Montecristi, a través de la cual indicó el cumplimiento de lo dispuesto en la acción constitucional.⁸

⁷ En dicho informe se estableció el cálculo de la reparación económica cuyo monto asciende a USD. 42.300,00.

⁸ Información presentada por oficio 1550-JEBVSGGADM-2021 de 20 de diciembre del 2021.

25. El 21 de enero de 2022, la DPE presentó ante la Unidad Judicial un informe de cumplimiento de la sentencia en el cual indicó el cumplimiento de la medida dispuesta en la acción constitucional sobre el pago de la reparación económica.
26. El 12 de abril de 2022, la Unidad Judicial dispuso el archivo del proceso “[...] por haberse cumplido con lo mandado a pagar en sentencia en su totalidad y así lo corrobora el defensor del pueblo [...]” (sic).
27. El 28 de junio de 2023, la Unidad Judicial agregó al expediente el escrito presentado por Ricardo Barcia por el cual solicitó se oficie al GAD de Montecristi disponiendo su reintegro inmediato.
28. El 3 de julio de 2023, el GAD de Montecristi manifestó ante la Unidad Judicial que la sentencia ha sido cumplida en su totalidad y que lo solicitado por el accionante no es procedente por cuanto no es una medida ordenada en sentencia. Así mismo, requirió que se ratifique en el archivo del proceso.
29. El 6 de septiembre de 2023, Ricardo Barcia insistió ante la Unidad Judicial el incumplimiento de su restitución por parte del GAD de Montecristi y solicitó la revocatoria del auto de archivo por no haberse cumplido la sentencia en su totalidad.
30. El 31 de octubre de 2023, el TDCA tras un recuento de las acciones dentro del proceso de cuantificación dispuso remitir el auto ejecutoriado al juez ejecutor, en donde consta la aprobación del informe pericial.
31. El 10 de noviembre de 2023, el TDCA dispuso incorporar al proceso el escrito de 6 de noviembre del 2023 presentado por el GAD de Montecristi, mediante el cual informó el cumplimiento de pago de la reparación económica ordenada y adjuntó copias de los SPI-SP tramitados en el Banco Central del Ecuador.

1.1 Procedimiento ante la Corte Constitucional

32. El 17 de diciembre de 2021, Ricardo Barcia (“**accionante**”) presentó ante la Corte Constitucional una “acción de incumplimiento de la acción de protección” respecto de la sentencia emitida por la Corte Provincial.
33. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza

constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.

- 34.** El 13 de abril y 29 de noviembre de 2022, el accionante solicitó a este Organismo el despacho de la causa para el cumplimiento de sus derechos.
- 35.** El 27 de octubre de 2023, la jueza constitucional Alejandra Cárdenas, en atención a la resolución cronológica de las causas avocó conocimiento del caso y dispuso entre otros aspectos:
- a) Al accionante, al GAD de Montecristi y a la DPE, remitan un informe motivado sobre el presunto incumplimiento manifestado y si persiste el mismo;
 - b) A la Unidad Judicial, remita el expediente del proceso 13338-2020-01735 y un informe motivado sobre el presunto incumplimiento y todas las acciones que ha tomado para ejecutar la sentencia;
 - c) A la Corte Provincial, remita el expediente completo del proceso.
- 36.** El 30 de octubre de 2023, el GAD de Montecristi remitió a este Organismo el informe correspondiente.
- 37.** El 1 de noviembre de 2023, el accionante presentó el informe requerido.
- 38.** El 10 de noviembre de 2023, la Corte Provincial remitió el expediente respectivo.

2. Competencia

- 39.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo incumplimiento se alega

- 40.** La sentencia de 3 de mayo de 2021, emitida por la Corte Provincial resuelve:

2.-) Como medidas de REPARACION INTEGRAL se dispone: a.-) Que teniendo presente que la accionada no tomo (sic) en consideración la condición de discapacidad del accionante al momento de ser separado de su puesto de trabajo; y que este venía desempeñando una función que era de confianza de la anterior administración Municipal; y, que evidentemente

ya no lo es de la actual administración Municipal; al no ser posible por esta circunstancia reintegrarlo al mismo cargo que venía desempeñando o reubicarlo en otro puesto similar o de equivalente rango y función pues correspondería a un puesto del mismo nivel, garantizando su estado reforzado de estabilidad, por su discapacidad se dispone el pago de la indemnización prevista en el Art. 51 de la Ley de Discapacidades. Para el efecto la cuantificación del monto de reparación económica establecida en esta sentencia deberá seguir el procedimiento establecido en el Art. 19 de la LOGJCC, objeto de declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva establecida en la sentencia No. 004-13-SAN-CC, en concordancia con las reglas jurisprudenciales establecidas por esta Corte en la sentencia No. 011-16- SIS-CC. Para tal efecto, se dispone al señor juez de ejecución remitir copias certificadas del presente expediente constitucional al Tribunal Distrital de 1o Contencioso Administrativo con sede en Portoviejo, en cumplimiento de la regla jurisprudencial b.1., constante en la sentencia constitucional indicada; 3.-) Como medidas de SATISFACCION se dispone: a.-) Declarar que esta sentencia constituye, en sí misma, una medida de satisfacción para el ciudadano RICARDO GONZALO BARCIA SOLIS. b.-) Conforme lo establecido en el Art. 21, inciso tercero de la LOGJCC, que textualmente dice: "...La Jueza o Juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo preparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir con la delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la Jueza o Juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo repertorio (...)" se delega a dicha Institución y al Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades el seguimiento del cumplimiento de la sentencia emitida por este Tribunal, para lo cual se deberá oficiar a las citadas entidades por parte del Juez de ejecución en primera instancia. c.-) Que los representantes del GAD Municipal del Cantón Montecristi y su Departamento de Talento Humano, con la asistencia técnica de la Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, diseñe e implemente una jornada de capacitación en materia de derechos y garantías constitucionales, con especial énfasis en los derechos de las personas con discapacidad. La jornada de capacitación tendrá una duración mínima de ocho horas, para que reciban capacitación referente a las garantías y derechos que tienen las personas con discapacidad y que además actualicen permanentemente y periódicamente la información personal y familiar de cada trabajador y su registro ante el Ministerio del Trabajo, a fin de que no se vuelvan a repetir hechos como los presentados en esta acción de protección. [...].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

- 41.** En su demanda, el accionante cita el auto de 18 de mayo de 2021 por el cual se niega el recurso de aclaración y ampliación presentado por el GAD Municipal de Montecristi y manifiesta que: "[...] el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Del Cantón Montecristi y la Procuraduría General del Estado representando al Estado Ecuatoriano, no quieren reintegrarme a las funciones que venía desempeñando como director o a un puesto similar con la misma remuneración" (Énfasis omitido del original).

- 42.** A continuación de ello, cita artículos sin especificar la norma a la que corresponden, para en lo posterior indicar su pretensión en los siguientes términos:

6.1.- Una vez aceptada mi petición solicito que se inicie la destitución del ALCALDE DEL Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Del Cantón MONTECRISTI, (sic) en vista del no cumplimiento de la sentencia dictada por la SALA ESPECIALIZADA DE LO LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABI [...].

6.2.- Que obligue inmediatamente al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Del Cantón MONTECRISTI que me reintegre a mis funciones que venía desempeñando como Director de Deportes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Del Cantón MONTECRISTI (sic) o a un puesto similar e igual remuneración. [...] (Énfasis omitido del original).

- 43.** Por otro lado, en su informe de descargo, tras hacer referencia al auto emitido el 18 de mayo del 2021 por la Corte Provincial, menciona las múltiples solicitudes de cumplimiento efectuadas ante la Unidad Judicial.

- 44.** Además refiere algunos incidentes y menciona respecto del auto de archivo de la Unidad Judicial que:

La sentencia señora Jueza Constitucional, previo al archivo debe ejecutarse de manera íntegra, es decir en todos los puntos dispuestos en la sentencia; mas (sic) sin embargo, de la razón sentada claramente se evidencia que se envía el proceso al archivo, por haberse cumplido con lo mandado a pagar en sentencia en su totalidad y así lo corrobora el Defensor del Pueblo que dio seguimiento a la causa a fojas 231 a 232”. Es decir, solo se cumplió con uno de los puntos dispuesto en sentencia [...].

- 45.** Menciona de manera general que no se ha cumplido en su totalidad con las medidas dictadas en la sentencia de la Corte Provincial, específicamente en lo que corresponde a su reintegro al GAD de Montecristi. De la misma manera enfatiza, “[...] de autos se evidencia que de la Defensoría Pública (sic), solo realizó seguimiento e informa que se cumplió con el pago; no hace referencia a todos los puntos de la sentencia. A la presente fecha, no se ha requerido la participación del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. por tanto (sic), se ha cumplido parcialmente este punto de la sentencia. Además, añade “[...] no hay constancia que se haya oficiado por parte del juez de origen a la defensoria (sic) del pueblo y del consejo nacional para la igualdad de discapacidades, sobre las jornadas de capacitación” (sic).

- 46.** En virtud de lo indicado solicita a la Corte:

- 1.- Se revoque el archivo dispuesto, en razón que no se (sic) cumplido íntegramente la sentencia en todos los puntos resueltos por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
- 2.- Se deseche la pretensión del GAD Montecristi, se deje sin efecto la providencia de fecha miércoles 28 de junio del 2023; por el contrario, insistir (sic) en el cumplimiento de mi reintegro tal como se ha oficiado.
- 3.- Que los representantes del GAD Municipal del Cantón Montecristi y su Departamento de Talento Humano, con la asistencia técnica de la Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, diseñe e implemente una jornada de capacitación en materia de derechos y garantías constitucionales, con especial énfasis en los derechos de las personas con discapacidad.
- 4.- Como medida de reparación integral, ratifique y disponga mi reintegro y el pago de mis remuneraciones no percibidas desde la fecha de mi despido esto es desde el 15 de mayo de 2019, hasta la fecha efectiva de mi reintegro, que todavía no ocurre; [...].
- 5.- insisto y ratifico mi pedido de destitución por incumplimiento de sentencia al ingeniero Luis Jonathan Toro Largacha, alcalde del GAD Montecristi [...] (Se ha omitido el énfasis del original).

4.2. Argumentos del juez ejecutor

47. El 15 de noviembre de 2023, la Unidad Judicial remitió su informe de descargo detallando las siguientes actuaciones procesales:

- a) El 18 de junio de 2021, se dispuso remitir al TDCA el expediente para el cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial y se ofició al GAD de Montecristi requiriendo el reintegro del accionante a su lugar de trabajo.
- b) El 13 de julio de 2021, se ofició a la Defensoría del Pueblo para el cumplimiento de las medidas dictadas en lo que a dicha entidad le concierne.⁹
- c) El 16 de agosto de 2021, se dejó sin efecto parcialmente el decreto de 1 de julio de 2021 por el cual se dispuso el reintegro del accionante al puesto de trabajo, por cuanto no se evidenció en la sentencia de la Corte Provincial dicha disposición.
- d) El 28 de diciembre de 2021, se agregó el escrito presentado por el GAD de Montecristi en el que indicó que ha dado cumplimiento a la capacitación “SENSIBILIZACION EN LAS DISCAPACIDADES”, dictada virtualmente a través de la plataforma del Consejo Nacional para Igualdad de Discapacidades que se habilitó desde el día 22 de noviembre del 2021 hasta el 6 de diciembre de 2021.

⁹ Oficio 1109-2021-UJMM-M.

- e) La notificación del informe pericial que establece el monto de USD. 42.300,00 como reparación y como consecuencia de ello, la notificación del GAD de Montecristi de 14 de septiembre de 2021, por la que indicó que realizó el pago de USD. 21.150,00 dólares a la cuenta que el accionante mantiene en el Banco Internacional, sucursal de Manta. El 20 de octubre de 2021, realizó un abono de USD. 10.000,00 y, el 11 de noviembre de 2021, un pago de USD. 11.150,00, cubriendo el valor total de reparación integral.
- f) El 28 de junio de 2022, dispuso oficial al GAD de Montecristi, conforme lo solicitado por el accionante, para solicitar su reintegro inmediato al puesto que venía desempeñando o a uno similar.¹⁰

4.3. Argumentos del sujeto obligado

- 48.** En su informe de descargo, el GAD de Montecristi menciona que no comprende la actitud del accionante y de sus abogados defensores, al insistir en su reintegro a su puesto de trabajo, cuando la sentencia de la Corte Provincial no dispone ello. En virtud de eso solicita:

Al amparo de lo que dispone los artículos 26 y 28 del Código Orgánico de la Función Judicial en concordancia con los artículos 76 y 82 de la Constitución del Ecuador, al no existir una conducta de respeto a las decisiones judiciales por la parte accionante, y al pretender sacrificar la justicia constitucional que evidencian el menosprecio al principio de buena fe y lealtad procesal, se tomen las medidas correctivas conforme lo determina el artículo 23 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Al mismo tiempo, se ordene el ARCHIVO de la presente acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales No. 129-21-IS, toda vez que esta municipalidad ha cumplido con lo dispuesto por la autoridad jurisdiccional.

5. Cuestión Previa

- 49.** La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia,

¹⁰ Del expediente se ha verificado que no existe una providencia con la fecha indicada, solamente consta una de 28 de junio de 2023, por la que la Unidad Judicial agregó al proceso el pedido realizado por el accionante y a continuación un oficio dirigido al GAD de Montecristi en el que se comunicó que se ha incorporado al proceso la solicitud de reintegro y que se oficie a dicha entidad.

la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.¹¹ Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

- 50.** En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada; y, (ii) directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿El accionante cumplió con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

- 51.** Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).¹²
- 52.** Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez executor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el *plazo razonable* es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez executor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.¹³

¹¹ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

¹² Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

¹³ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

53. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.¹⁴ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento, por cuanto los jueces de instancia constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución.¹⁵

54. En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.¹⁶

55. A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

55.1. *Requerimiento:* La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional;

55.2. *Plazo razonable:* El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

55.3. *Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:* La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii)

¹⁴ Conforme al artículo 163 de la LOGJCC “las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”. Asimismo, CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

¹⁵ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

¹⁶ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

56. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.

57. En el presente caso, la Corte verifica que no se cumple con el primer requisito antes mencionado, por las siguientes razones:

57.1. Si bien el accionante ha promovido la ejecución de la sentencia en lo que respecta a su reintegro a su lugar de trabajo, no se observa que haya solicitado ni promovido ante la Unidad Judicial, que emita el informe correspondiente y remita el expediente a este Organismo.

57.2. Como consecuencia de lo anterior, no se verifica que la Unidad Judicial haya negado de manera expresa o tácita el requerimiento al accionante.

58. Por tanto, este Organismo verifica que la presentación de la acción de incumplimiento incumple los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente.¹⁷ En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la Unidad Judicial.

59. No obstante, es necesario recalcar que conforme lo expuesto por la Unidad Judicial en auto de 16 de agosto de 2021 (párr. 21 *supra*), la solicitud de reintegro del accionante al GAD de Montecristi no es procedente, por cuanto esta no ha sido una medida ordenada en sentencia de 3 de mayo de 2021. En su defecto, consta del auto de 28 de junio de 2023 que las medidas efectivamente dictadas han sido cumplidas, producto de lo cual, la Unidad Judicial dispuso el archivo de la causa en auto de 12 de abril de 2022.

60. En virtud de lo indicado, se conmina al accionante a abstenerse de presentar acciones sin fundamento alguno, sin perjuicio de que esta Corte en ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 64 de la LOGJCC, remita al Consejo de la Judicatura el expediente para que realice las investigaciones pertinentes con respecto al abogado

¹⁷ CCE, sentencia 19-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr.33.

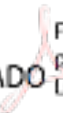
patrocinador, de conformidad con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **129-21-IS**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, 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 miércoles 17 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12921IS-64a32



Caso Nro. 129-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veinticinco de enero 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



Sentencia 24-22-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 24-22-IS

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

SENTENCIA 24-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento por considerar que la sentencia demandada como incumplida es inejecutable por razones jurídicas. Específicamente, por haber estimado un hábeas data que tenía como pretensión acceder a cargos públicos de mayor rango y con una remuneración más alta.

1. Antecedentes procesales.

1.1 De la acción de hábeas data

1. El 5 de diciembre de 2019, varios trabajadores (“**demandantes**”)¹ presentaron una demanda de hábeas data en contra de la Dirección General de Aviación Civil.² Alegaron que la remuneración que reciben y el cargo que ostentan es inferior a las actividades que realizan, lo que vulneraría su derecho al trabajo y a recibir una remuneración justa. Por esta razón, solicitaron que se proceda a rectificar sus acciones de personal, concretamente, en relación con su puesto y con su remuneración mensual. El 19 de diciembre de 2019, Eduardo Marcelo Montes Chunga (trabajador de la Dirección General de Aviación Civil) se adhirió a la demanda.

¹ Edison Patricio Salazar Tapia, Juan Carlos Pasquel Galindo, Edison Armando Betancourt Chica, Ángel Hermel Yachimba Obando, Cristian Eduardo Curay Panchi, Aldo Martín Recalde Vivero, Mayra Mirella Garzón Ullaguari, Patricia Liliana Álvarez Lara, Edgar Alan Ponce Velasteguí, Daniel Eduardo Lara Gallardo, Alejandro Andrés Coronado Martínez, Silvia Alexandra Loyola Alama, Jean Paúl Mejía Zambrano, Angélica Gabriela Santana Hungría, Fredy Armando Cisneros Guzmán, Edwin Santiago Cunalata Córdova, Nelson Iván Flores Rodríguez, Álvaro Hernán Granda Sarango, Diego Alejandro León Soria, Patricio Ramiro Montenegro Cajamarca, Johana Paola Ocaña Chuga, Luis Bernardo Oñate López, Raúl Israel Paredes Castro, Willian Sandro Pineida Lazo, Paúl Israel Salán Torres, Wendy Mayra Solano Vallejo, Milton Fernando Tamayo Escobar, Marlon Fernando Yandún Aguilar, Margoth Victoria Yedra Machado, María Fernanda Coronado Martínez, Carlos Fernando Echeverría Lucero, Jorge Luis Intriago Alcívar, Mariano Darío Zapata Párraga, David Jonathan Mariño Salán, José Julián Vera García, Johanna Lissette Zambrano Parrales, Mónica Cecilia León Játiva, Dany Santiago Llive Tituaña, Mauricio Rafael Imbaquingo Erazo, Óscar Gabriel Ríos Toro, Juan Carlos Campoverde Patiño, Diego Fernando Bonilla Yucailla, Carlos Alberto Ordoñez Sánchez, Tania Lorena Valencia Vega, Charlie Javier Ochoa Bustos y Juan Fabricio Zambrano Silva.

² El proceso fue identificado con el número 09209-2019-05769.

2. El 10 de enero de 2020, la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción y dispuso que se modifiquen las acciones de personal “en la parte de cargos y remuneraciones, según corresponda a cada uno y las labores que estén desempeñando actualmente. Esto se debe realizar en un término no mayo[r] a 30 días”. En contra de esta decisión, la Dirección General de Aviación Civil interpuso recurso de apelación y la Procuraduría General del Estado se adhirió al mismo.
3. El 5 de marzo de 2020, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas negó los recursos de apelación. El 29 de julio de 2020, el mencionado tribunal aceptó una solicitud de aclaración y ampliación y estableció lo siguiente: “Inclúyase en la sentencia dictada al señor [Montes Chunga Eduardo Marcelo] quien ha comparecido al proceso en primera instancia con fecha 9 de diciembre de 2019 y se encuentra en las mismas condiciones que los demás accionantes”.
4. El 1 de septiembre de 2020, la Dirección General de Aviación Civil presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación.³ El 14 de diciembre de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió a trámite la mencionada acción extraordinaria de protección por extemporánea.

1.2 Del proceso de ejecución de la sentencia

5. El 13 de enero de 2021, los demandantes solicitaron a la Unidad Judicial que inicie un incidente de daños y perjuicios en contra de la Dirección General de Aviación Civil por incumplimiento de la sentencia. El 14 del mismo mes y año solicitaron que se inicie el proceso para la destitución de los servidores públicos responsables del incumplimiento. La parte demandante en escritos posteriores insistió en que se inicie el procedimiento de destitución.
6. El 4 de junio de 2021, la Dirección General de Aviación Civil informó a la Unidad Judicial que remitió al Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo la reforma parcial de la “Implementación del Manual de Puestos de la DGAC” y solicitó el correspondiente acompañamiento técnico.
7. El 1 de julio de 2021, la Unidad Judicial convocó a las partes procesales a una audiencia, la que se llevó a cabo el 6 de julio de 2021.

³ Caso 1573-20-EP.

8. El 3 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial señaló que “esta autoridad ha realizado todas las acciones correspondientes para que el cumplimiento de esta sentencia, tal como consta registrado dentro de autos, por tales motivos se les deja libre la vía para que procedan conforme determina la Ley [sic]”.
9. El 11 de octubre de 2021, la Dirección General de Aviación Civil puso en conocimiento el oficio en el que solicitó al Ministerio del Trabajo la aprobación de las políticas para la implementación del Manual de Puestos de la DGAC y las observaciones realizadas por el mencionado ministerio.
10. El 11 de noviembre de 2021, los demandantes solicitaron la remisión del expediente a la Fiscalía General del Estado a fin que proceda con las investigaciones por el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.
11. El 9 de febrero de 2022, los demandantes solicitaron que se remita el expediente a la Corte Constitucional, acompañando el respectivo informe, pedido que no fue atendido favorablemente por la Unidad Judicial al considerar que no existía ningún requerimiento en este sentido por parte de la Corte Constitucional.

1.3 De la acción de incumplimiento de sentencia

12. El 4 de marzo de 2022, los demandantes presentaron una demanda de acción de incumplimiento en la Corte Constitucional.

2. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante

14. La parte accionante sostiene que no se ha dado cumplimiento a la sentencia constitucional. Señala que la Dirección General de Aviación Civil —a más de incurrir en el mencionado incumplimiento— solicitó a los trabajadores la certificación de las

capacitaciones realizadas, pese a que estas son de conocimiento de la Dirección de Talento Humano. Además, recordó que la Unidad Judicial señaló que las partes cuentan con la vía legal correspondiente para exigir dicho cumplimiento, razón por la que presentaron su demanda de acción de incumplimiento.

15. Finalmente, solicita que la Corte Constitucional declare el incumplimiento de la sentencia constitucional, ejerza las facultades constitucionales y legales para asegurar su cumplimiento, declare que la entidad accionada vulneró sus derechos constitucionales e imponga una multa compulsiva y progresiva diaria a la Dirección General de Aviación Civil.

3.2. De la Unidad Judicial

16. Mediante documento presentado el 11 de septiembre de 2023 compareció el juez Andrés Fernando García Escobar. Realizó un recuento de las acciones realizadas por la Unidad Judicial y afirmó que efectuó las actuaciones y diligencias necesarias para que se cumpla la sentencia constitucional. Señaló que a la parte accionante le asiste el derecho a presentar acción de incumplimiento en razón que la Unidad Judicial agotó las actuaciones a su alcance. Agregó que la parte demandada indicó que el cumplimiento íntegro de la sentencia depende de los Ministerios del Trabajo y de Economía y Finanzas.

3.3. De la Dirección General de Aviación Civil

17. La Dirección General de Aviación Civil compareció ante la Corte mediante documento presentado el 9 de agosto de 2023. Informó que se encuentra ejecutando la sentencia constitucional en coordinación con los Ministerios del Trabajo y de Economía y Finanzas. Adjuntó documentación⁴ remitida a la Unidad Judicial sobre el avance en el cumplimiento de la sentencia. Finalmente, solicitó que la Corte Constitucional realice el

⁴ La Dirección General de Aviación Civil remitió, principalmente, la siguiente documentación: 1. Oficio DGAC-CGAF-2022-0234-O (11 de noviembre de 2022), dirigido al Ministerio del Trabajo, en el que consta la verificación de los requisitos de los 47 accionantes (46 los cumplieron y 1 no lo hizo, específicamente respecto de su competencia lingüística). 2. Oficio MDT-SFSP-2022-2593-O (18 de noviembre de 2022) en el que el Ministerio de Trabajo observó que no consta la certificación presupuestaria. 3. Oficio DGAC-CGAF-2022-0261-O (28 de diciembre de 2022), en el que se solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas los recursos necesarios para cumplir con la sentencia. 4. Oficio MEF-VGF-2023-0093-O (30 de marzo de 2023), en el que el Ministerio de Economía y Finanzas indicó que una vez que la entidad cuente con el estudio técnico y legal del Ministerio del Trabajo, podrá efectuar el análisis técnico del impacto presupuestario y determinar la pertinencia de asignación de recursos. 5. Informe Técnico DGAC-HX-2023-0118 (31 de mayo de 2023), relacionado con la reforma parcial de la implementación del manual de puestos de la Dirección General de Aviación Civil a fin de dar cumplimiento a la sentencia constitucional. 6. Oficio DGAC-DGAC-2023-1868-O (8 de agosto de 2023), por el que la Dirección General de Aviación Civil solicitó al Ministerio del Trabajo que emita la resolución para la Reforma parcial del Manual de Puestos para cumplir la sentencia constitucional.

análisis del caso ya que se habría desnaturalizado la acción de hábeas data en contravención del artículo 92 de la Constitución.

4. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

18. La sentencia de la Unidad Judicial textualmente resolvió

declarar con lugar la presente petición o acción de HÁBEAS DATA propuesta [...] en contra de la DIRECCIÓN DE AVIACIÓN CIVIL (su DIRECTOR GENERAL, en el nombre del que haga sus veces al estar en el mando en el momento de ejecución). Debiendo modificar en la parte de cargos y remuneraciones mensuales, según corresponda a cada uno y las labores que estén desempeñando actualmente. Esto se debe realizar en un término no mayor a 30 días para que se rectifiquen las acciones, oficiase al Ministerio de Finanzas y al Ministerio de Trabajo.

5. Consideraciones previas

- 19.** Antes de realizar un pronunciamiento sobre el fondo de la acción de incumplimiento, esta Corte debe verificar si en el caso concreto se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.
- 20.** Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.⁵

⁵ LOGJCC: “Art. 164.- Trámite. - La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.
2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.
3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia”.

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional: “Art. 96.- Procedencia. - La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:

1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento.

- 21.** En sentencia 42-22-IS/23, la Corte esquematizó los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:
- 21.1. *Requerimiento:*** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional;
 - 21.2. *Plazo razonable:*** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión;
 - 21.3. *Negativa expresa o tácita del juez executor:*** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 22.** El primer requisito se encuentra cumplido, en tanto, conforme a lo señalado en el párrafo 11 *supra*, la parte accionante acusó ante la Unidad Judicial el incumplimiento de la sentencia constitucional y solicitó la remisión del expediente judicial con el respectivo informe.
- 23.** El segundo requisito se encuentra cumplido en razón que, desde la fecha de emisión de la sentencia de primera instancia (10 de enero de 2020) hasta la fecha en que se acusó el incumplimiento ante la Unidad Judicial y se requirió la remisión del expediente (9 de febrero de 2022) y la fecha en que se presentó la demanda ante esta Corte (4 de marzo de 2022), transcurrieron más de dos años. En definitiva, transcurrió un plazo razonable para que la Unidad Judicial ejecute la decisión en análisis.
- 24.** Finalmente, el tercer requisito se encuentra cumplido ya que, conforme quedó indicado en el párrafo 11 *supra*, la Unidad Judicial no remitió el informe solicitado por la parte accionante. De tal modo, se verifica una negativa por parte de la Unidad Judicial de remitir el expediente y el informe correspondiente a la Corte Constitucional.

2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente [...]”.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

25. La Dirección General de Aviación Civil alegó ante esta Corte (ver párrafo 17 *supra*) que se desnaturalizó la acción de hábeas data porque los demandantes no solicitaron la protección de datos de carácter personal sino la extensión de nombramientos distintos a los que obtuvieron cuando ganaron concursos de méritos y oposición –es decir, para obtener una forma de ascenso–. Alegó también que el hábeas data presentado no se subsume en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 50 de la LOGJCC. En razón de estas alegaciones y en función de los antecedentes procesales detallados en la presente sentencia, esta Corte considera que el problema jurídico que debe resolverse es, si **¿La sentencia demandada como incumplida es inejecutable?**
26. En línea de principio, a través de una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales no corresponde realizar un análisis respecto del fondo del asunto que fue objeto de la garantía constitucional, de suerte que la competencia de la Corte Constitucional, en este tipo de acciones, se circunscribe exclusivamente a hacer cumplir lo dictado por las autoridades judiciales en materia constitucional, esto, por cuanto la sentencia objetada ha pasado en autoridad de cosa juzgada y se presume válida. Sin embargo, esta presunción de validez no es absoluta, pues, bien puede acontecer que la sentencia sea o se torne en inejecutable por razones fácticas o jurídicas.
27. En sentencia 86-11-IS/19, la Corte Constitucional determinó que una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales y afecta su validez.⁶ Por estas razones, se enerva la institución de la cosa juzgada y procede la declaratoria de inejecutabilidad de las medidas impuestas.⁷
28. Un vicio procesal grave e insubsanable constituye un error notorio que sobrepasa los márgenes de debate acerca de la valoración probatoria, la interpretación de los hechos o la aplicación de las normas. Por lo tanto, no es tolerable desde una perspectiva jurídica pues sus resultados son contrarios a la naturaleza de la garantía. Se trata de un error inaceptable e insubsanable. La desnaturalización de una garantía acontece cuando, por ejemplo, se presenta una demanda con una pretensión que no se corresponde con el objeto de la garantía o cuando en sentencia se ordena algo que sobrepasa las finalidades de la acción constitucional.

⁶ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 19 de julio de 2019, párr. 28.

⁷ *Ibid*, párr. 31.

- 29.** En definitiva, el estándar para destruir la presunción de validez de las sentencias es sumamente elevado. Por este motivo, la Corte tiene una obligación de deferencia ante los demás jueces constitucionales y lo ordenado por ellos debe ejecutarse.
- 30.** En una acción de incumplimiento, la determinación de que una sentencia es inejecutable por razones jurídicas se fundamenta principalmente en la siguiente razón: Al ser la Corte Constitucional el máximo órgano de administración de justicia en materia constitucional, no es procedente que ordene la ejecución de una sentencia que contiene un vicio tan grave e insubsanable que resulta contrario a la naturaleza de la garantía constitucional jurisdiccional y, con ello, contrario a la propia Constitución.
- 31.** A efectos de determinar si la sentencia objetada es inejecutable, conviene señalar que el artículo 92 de la Constitución de la República establece que el objetivo de la acción de hábeas data es conocer la existencia o acceder a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre una persona o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico. Además, el artículo 50 de la LOGJCC establece que el hábeas data procede:
1. Cuando se niega el acceso a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que consten en entidades públicas o estén en poder de personas naturales o jurídicas privadas.
 2. Cuando se niega la solicitud de actualización, rectificación, eliminación o anulación de datos que fueren erróneos o afecten sus derechos.
 3. Cuando se da un uso de la información personal que viole un derecho constitucional, sin autorización expresa, salvo cuando exista orden de jueza o juez competente.
- 32.** En función de las citadas disposiciones, el hábeas data constituye una garantía destinada a proteger los datos personales, la autodeterminación informativa de las personas y, de manera conexa, otros derechos constitucionales como la intimidad personal y familiar, el honor y el buen nombre. Además, permite a las personas tomar decisiones sobre el contenido y uso de dicha información, esto es, solicitar su actualización, modificación, rectificación, eliminación o reserva.
- 33.** En el presente caso, la Corte verifica que el hábeas data se sustentó en una presunta vulneración del derecho al trabajo —en el componente de a igual trabajo igual remuneración— y a la igualdad. Además, los demandantes solicitaron que se rectifiquen sus acciones de personal, concretamente, en relación al cargo y a la remuneración en ellas registradas. Es decir, los hechos alegados en la demanda y la pretensión esgrimida, bajo una supuesta rectificación, en realidad buscaban que se repare una supuesta vulneración de derechos no protegidos por el hábeas data, ni siquiera de manera

indirecta. En definitiva, la demanda propuesta no persiguió el acceso, corrección o reserva de datos personales, sino el reconocimiento de un cargo y un salario distinto al que ostentaban los demandantes. Por lo tanto, la acción de hábeas data se utilizó como una forma de sortear las acciones legales o constitucionales pertinentes para analizar sus pretensiones. Es evidente, por lo tanto, que los hechos relatados en la demanda y la pretensión esgrimida por los demandantes no se correspondía con la naturaleza y objeto del hábeas data, en los términos establecidos en la Constitución, en la LOGJCC y reseñados en los párrafos 31 y 32 *supra*. En consecuencia, la demanda de hábeas data debió ser rechazada.

34. Los órganos jurisdiccionales, al sustanciar y aceptar la demanda de hábeas data y ordenar que se modifiquen las acciones de personal (respecto del cargo y salario), actuaron en contravención del artículo 92 de la Constitución y 49 y 50 de la LOGJCC. Incurrieron, en consecuencia, en un error procesal grave e insubsanable y desnaturalizaron la mencionada acción constitucional. De manera que la sentencia es inejecutable por razones jurídicas y, en consecuencia, no corresponde a esta Corte analizar su cumplimiento y ordenar una eventual ejecución de la misma. En consecuencia, corresponde a la judicatura de origen archivar el proceso de hábeas data.
35. En atención al análisis realizado, esta Corte considera que se debe realizar un llamado de atención a las autoridades judiciales que actuaron en la acción de hábeas data 09209-2019-05769 y disponer que el Consejo de la Judicatura investigue a dichas autoridades y de ser el caso inicie el procedimiento disciplinario correspondiente.

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. **Desestimar** la acción de incumplimiento **24-22-IS**.
2. **Devolver** el proceso a la judicatura de origen, y disponer que se **archive** el proceso de hábeas data 09209-2019-05769.
3. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que inicie la investigación a las autoridades judiciales que actuaron en la acción de hábeas data 09209-2019-05769.
4. **Llamar** la atención al juez Andrés García Escobar de la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil y a los jueces

Jessy Marcelo Monroy Castillo, Lenin Zaballos Martínez y Mauricio Antonio Suárez Espinoza de la Sala Especializada Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas por emitir una sentencia que contraviene manifiestamente el ordenamiento jurídico.

5. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, 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 miércoles 17 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2422IS-6470b

**Caso Nro. 24-22-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintidós de enero 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



Sentencia 45-22-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 45-22-IS

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

SENTENCIA 45-22-IS/24

Resumen: La Corte en esta sentencia realiza un análisis respecto a la inejecutabilidad jurídica alegada por la entidad accionada respecto a las medidas dispuestas en sentencia dentro de una acción de acceso a la información pública. La Corte enfatiza que las sentencias constitucionales gozan de una presunción de validez elevada. Para enervar dicha presunción, las medidas impuestas deben adolecer un vicio procesal grave e insubsanable, cuyo cumplimiento resultaría contrario a la naturaleza de la garantía y, por consiguiente, a la propia Constitución. Por consiguiente, la Corte concluye que la inejecutabilidad jurídica alegada por la entidad accionada no constituye un vicio procesal grave e insubsanable que destruya tal presunción. La Corte Constitucional acepta la demanda al verificar el incumplimiento de lo dispuesto en la sentencia cuyo cumplimiento se exige.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de acceso a la información pública

1. El 9 de julio de 2021, Luis Alfredo Palta Honores y José Luis Gamboa Gómez (“**actores o actores en el proceso de origen**”), en calidad de socios de la Cooperativa de Producción Agropecuaria del Sur (“**Coopas**”), presentaron una acción de acceso a la información pública en contra de dicha cooperativa. En la demanda se solicitó la entrega de la siguiente información: “1. El padrón electoral con el que fue convocado el proceso eleccionario efectuado el 20 de septiembre de 2020; 2. El padrón electoral con el registro con firma de cada uno de los votantes en las [mencionadas] elecciones; y 3. Las actas con los resultados de los escrutinios”.¹
2. En sentencia de 16 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas declaró sin lugar la demanda. Los actores presentaron un recurso de apelación. El 25 de octubre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial del Oro aceptó el recurso de apelación interpuesto por los actores, revocó la

¹ El proceso fue identificado con el número 07309-2021-00506.

sentencia de primera instancia y dispuso las medidas de reparación mencionadas en el párrafo 12 *infra*.

1.2. Del proceso de ejecución de la sentencia

3. Mediante documentos de 25 de noviembre de 2021 y 10 de diciembre de 2021, los actores solicitaron al juez ejecutor el cumplimiento de la sentencia. Adicionalmente, requirieron que el juez ejecutor disponga a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia, lo que se atendió favorablemente en providencia del 14 de diciembre de 2021.
4. El 20 de diciembre de 2021, la Defensoría del Pueblo realizó una visita “*in situ*”. El 23 de diciembre de 2021, la Defensoría del Pueblo presentó su informe en el que sostuvo que Coopas no ha dado cumplimiento a la sentencia, que en la referida visita no se encontraban presentes “los principales personeros de la cooperativa”, por lo que no se le permitió acceder a las instalaciones.
5. El 10 de enero de 2022, 1 y 11 de febrero de 2022, los actores insistieron en su solicitud al juez ejecutor para el cumplimiento de la mencionada sentencia. Adicionalmente, invocando el artículo 22.4 de la LOGJCC, solicitaron la destitución del gerente de la cooperativa.
6. El 8 de febrero de 2022, el gerente de Coopas, informó al juez ejecutor las actuaciones realizadas por la cooperativa para lograr el cumplimiento de la sentencia y ordenó a su secretaria que entregue la información establecida en la sentencia.
7. El 16 de febrero de 2022, el juez ejecutor dispuso que Coopas cumpla con la sentencia.
8. El 21 de febrero de 2022, Coopas informó al juez ejecutor que dentro de sus archivos “no se encuentra la información requerida para el cumplimiento de sentencia”. Por este motivo, solicitó al juez ejecutor que disponga al presidente y a la secretaria de la Junta General Electoral de la cooperativa la entrega de copias certificadas de los documentos pertinentes en un término de 10 días. El 23 de febrero de 2022, el juez ejecutor ordenó lo solicitado.
9. El 16 de marzo de 2022, Luis Alfredo Palta Honores y José Luis Gamboa Gómez (“**accionantes**”) presentaron una demanda de acción de incumplimiento de sentencias

ante el juez ejecutor y solicitaron que este remita el expediente a la Corte Constitucional con su respectivo informe.

1.3. Del proceso de incumplimiento de sentencia

10. El 22 de marzo de 2022, el juez ejecutor ordenó la remisión del expediente, con su respectivo informe, a esta Corte.
11. En virtud del sorteo electrónico realizado el 29 de marzo de 2022, le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado la sustanciación de la presente causa. El caso fue signado con el número 45-22-IS.
12. El 15 de agosto de 2023, se solicitó a las partes involucradas, al juez ejecutor y a la Defensoría del Pueblo que informen sobre el cumplimiento de la sentencia.
13. El 21 de agosto de 2023, la Defensoría del Pueblo informó a este organismo que el 16 de agosto de 2023 se realizó una segunda visita “*in situ*”. No obstante, los directivos tampoco se encontraron al momento de la visita, por lo que no pudieron ingresar en la propiedad.
14. El 23 de agosto de 2023, Marcelo Agustín Duran Paredes en su calidad de gerente general de la entidad demandada, presentó su respectivo informe.
15. El 27 de septiembre de 2023, el juez ejecutor presentó su segundo informe de descargo.

2. Competencia

16. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

17. Los accionantes demandan el cumplimiento de la sentencia de 25 de octubre de 2021, la cual en su parte resolutive dispuso:

1.- Aceptar el recurso de apelación interpuesto por los accionantes. 2.- Se revoca la sentencia dictada, con fecha 16 de septiembre del 2021 a las 17H50, por el Abg. Mgtr. Jonathan

Rodríguez Córdova, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con Sede en el cantón Arenillas, de El Oro. 3.- Se ADMITE la acción de Acceso a la Información Pública, solicitada por los señores LUIS ALFREDO PALTA HONORES y JOSÉ LUIS GAMBÓA (sic) GÓMEZ, en contra de la COOPERATIVA DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA DEL SUR “COOPAS”; en consecuencia, se ordena la entrega inmediata y sin dilaciones de la siguiente información: a) Del padrón electoral con el que fue convocado el proceso electoral efectuado el 20 de septiembre de 2020. b) Del padrón electoral con el registro con firma de cada uno de los votantes en las elecciones del 20 de septiembre de 2020; c) De las actas con los resultados de los escrutinios de las elecciones de fecha 20 de septiembre de 2020.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De los accionantes

18. Los accionantes sostienen que los plazos otorgados por el juez ejecutor para el cumplimiento de la sentencia no se han observado y que las medidas adoptadas por el mencionado juez no han sido las adecuadas para lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia.

4.2. Del juez ejecutor

19. El 22 de marzo de 2022, el juez ejecutor emitió un primer informe respecto del cumplimiento de la sentencia. En este sostuvo que realizó diversas actuaciones procesales para lograr el cumplimiento de la sentencia² y afirmó que la cooperativa “ha presentado unos Oficios, de información requerida internamente [...] sin embargo, hasta la presente fecha, no ha presentado la respectiva Información”.
20. El 27 de septiembre de 2023, el juez ejecutor emitió un segundo informe en el que afirmó, entre otros aspectos, lo siguiente:

Se deja constancia procesal que pese a los constantes e insistentes requerimientos de este juez constitucional a la entidad accionada - Cooperativa de Producción Agropecuaria del Sur "COOPAS" y sus actuales Representantes de administración y gerencia, no han dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia, pese a que oportunamente se dispuso la intervención de la Defensoría del Pueblo para que vele e impulse el cumplimiento de la sentencia, sin que se obtenga un resultado positivo de parte de los accionados como lo ha requerido la parte accionante, por lo que el suscrito juez ha estimado conveniente, poner en conocimiento del máximo organismo de cierre constitucional –Corte Constitucional del

² Realizadas en las siguientes fechas: 17 de noviembre del 2021, 29 de noviembre del 2021, 14 de diciembre del 2021, 23 de diciembre del 2021, 24 de enero del 2022, 3 de febrero del 2022, 10 de febrero del 2022, 16 de febrero del 2022 y 23 de febrero del 2022.

Ecuador—, mediante los mecanismos procesales respectivos el Incumplimiento de la sentencia por parte de la entidad accionada, y se proceda conforme lo prevé la norma constitucional.

4.3. De Coopas

21. El 23 de agosto de 2023, el Gerente General de la cooperativa presentó su informe, en cuya parte pertinente sostuvo lo siguiente:

De lo enunciado vendrá a su conocimiento que mi representada la Cooperativa de Producción Agropecuaria Del Sur “COOPAS”, es una institución privada y que no maneja fondos del Estado, ni tampoco presta o realiza funciones públicas [...] además lo resuelto en sentencia por la Sala [...] Nada tiene que ver con lo dispuesto en el referido artículo Constitucional.

4.4. De la Defensoría del Pueblo

22. En relación a una segunda visita *in situ*, efectuada en el año 2023, la Defensoría del Pueblo informó lo siguiente:

En la entidad accionada COOPAS, fui atendido por un guardia de seguridad que se negó a dar su nombre, quién me indicó que en ese momento no se encontraban presentes los principales personeros de la Cooperativa, pero que en todo caso me podía establecer el contacto con una persona de la secretaría para que me brinde información, pero no me podía facilitar el acceso a las instalaciones de la Cooperativa. [...] Es necesario también mencionar que se envió mediante el sistema documental QUIPUX el oficio Nro. DPE-DPEO-2023-0159-0 de fecha 17 de agosto de 2023 destinado al Sr. Ec. Marcelo Agustín Duran Paredes, GERENTE COOPAS, para que remita de manera INMEDIATA toda la información pertinente a este caso, petición que hasta la emisión de este informe no se ha concretado.

5. Cuestión previa

23. Antes de realizar un pronunciamiento sobre el fondo de la acción de cumplimiento, esta Corte debe verificar si en el caso concreto se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para la procedencia de esta acción. Conforme a los antecedentes y alegaciones manifestadas por las partes procesales, la Corte debe verificar lo siguiente: observar si la presentación de la acción de cumplimiento cumplió con los requisitos establecidos en la LOGJCC y la jurisprudencia emitida por este Organismo.

5.1 Presentación de la demanda conforme lo establecido en la LOGJCC

24. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”) y se pueden sintetizar de la siguiente manera:³

24.1. Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.

24.2. Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional: El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

25. Así, de estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.⁴ En consecuencia, las autoridades judiciales competentes tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance – conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para lograr la ejecución integral de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.

26. Si estos requisitos no se cumplen, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la

³ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional —lo cual no ocurrió en este caso— y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional, que tampoco es pertinente al caso concreto.

⁴ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27. En similares términos, CCE, sentencia 56-19-IS/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 35: “Respecto a la ejecución de decisiones de jueces investidos de jurisdicción constitucional, los artículos referidos anteriormente, exponen dos puntos importantes, el primero vinculado a la obligatoriedad que tienen los jueces de instancia respecto al cumplimiento de las sentencias emitidas por ellos dentro de la tramitación de garantías jurisdiccionales; y, el segundo, el rol subsidiario que este Organismo posee para la ejecución de esas decisiones. Es decir, la Ley entiende que la tarea de velar por el cumplimiento de las sentencias constitucionales que no hayan sido emitidas por la Corte Constitucional descansa, ante todo, en las y los juezas y jueces de instancia, más que ante este Organismo, por lo que, la Corte puede y debe intervenir sólo cuando las autoridades judiciales de instancia fracasan en esa tarea”.

acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.⁵

27. En el presente caso, la Corte verifica que la acción de incumplimiento se presentó ante el juez ejecutor, además de exigir la remisión del expediente (párrafo 9 *supra*), por lo que se verifica el cumplimiento del primer requisito.
28. Respecto al segundo requisito, la Corte concluye que también se lo cumplió, por las siguientes razones:
- 28.1. La acción fue presentada después de haber requerido por varias ocasiones la ejecución de la sentencia (ver párrafos 3 y 5 *supra*).
- 28.2. Transcurrió aproximadamente 5 meses para el cumplimiento de la sentencia, considerando que las medidas dispuestas no eran peculiarmente complejas pues se limitaban a la entrega de información que debía ser custodiada por la cooperativa (ver párrafo 12 *supra*).
29. En virtud de las consideraciones expuestas, la Corte procederá a realizar el análisis de fondo.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

30. Considerando lo dispuesto en la sentencia (párrafo 17 *supra*), esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **Coopas ¿cumplió con la medida de reparación dispuesta en la sentencia de 25 de octubre de 2021?**
31. Previo a pronunciarse sobre el cumplimiento de fondo de la sentencia, esta Corte considera procedente analizar el cargo establecido en el párrafo 21 *supra* emitido por la entidad accionada que justifica su incumplimiento. En primer lugar, se recuerda que la competencia de la Corte en esta acción se circunscribe exclusivamente a hacer cumplir lo dictado por las autoridades judiciales en materia constitucional, debido a que la sentencia cuyo cumplimiento se exige ha pasado en autoridad de cosa juzgada y se presume válida. No obstante, esta presunción de validez no es absoluta. Así, en el párrafo 28 de la sentencia 127-22-IS/23, de 13 de diciembre de 2023, se afirmó que **de forma excepcional** y cuando las circunstancias particulares del caso lo justifiquen, la Corte está

⁵ CCE, sentencia 185-22-IS/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 16:

facultada para determinar si las medidas dispuestas en la sentencia objetada son inejecutables por razones fácticas o jurídicas.⁶

- 32.** La Corte Constitucional en el proceso 86-11-IS/19, determinó que una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales y afecta su validez.⁷ Por estas razones, se enerva la institución de la cosa juzgada y procede la declaratoria de inejecutabilidad de las medidas impuestas.⁸
- 33.** Un vicio procesal grave e insubsanable constituye un error notorio que sobrepasa los márgenes de debate acerca de la valoración probatoria, la interpretación de los hechos o la aplicación de las normas. Por lo tanto, no es tolerable desde una perspectiva jurídica pues sus resultados son contrarios a la naturaleza de la garantía. Se trata de un error inaceptable e insubsanable. La desnaturalización de una garantía acontece cuando, por ejemplo, se presenta una demanda con una pretensión que no se corresponde con el objeto de la garantía o cuando en sentencia se ordena algo que sobrepasa las finalidades de la acción constitucional.
- 34.** El estándar para destruir la presunción de validez de las sentencias es sumamente elevado. Debido a dicha presunción, la Corte tiene una deferencia ante los demás jueces constitucionales y lo ordenado por ellos *a prima facie*, debe ejecutarse.
- 35.** En una acción de incumplimiento, la determinación que una sentencia es inejecutable por razones jurídicas se fundamenta principalmente en la siguiente razón: al ser la Corte Constitucional el máximo órgano de administración de justicia en materia constitucional, no es procedente que ordene la ejecución de una sentencia que contiene un vicio tan grave e insubsanable que resulta contrario a la naturaleza de la garantía constitucional jurisdiccional y, con ello, contrario a la propia Constitución.
- 36.** En segundo lugar, esta Corte verifica que Coopas cuestiona la decisión emitida en la sentencia cuyo cumplimiento se exige al haberle ordenado la entrega de información pública aun cuando sería una institución privada que no presta o realiza funciones públicas (párr. 21 *supra*). En razón de los antecedentes expuestos, corresponde determinar si en el presente caso existió un vicio procesal grave e insubsanable contrario

⁶ CCE, sentencia 127-22-IS/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 61.

⁷ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 28. En similares términos, sentencia 33-21-IS/22, párr. 34-36.

⁸ *Ibid*, párr. 31.

a la naturaleza de la acción de acceso a la información pública que permita enervar la presunción de validez de la sentencia constitucional y su cosa juzgada.

- 37.** La Constitución del Ecuador reconoce expresamente el derecho de acceso a la información pública. El artículo 18 numeral 2 precisa que todas las personas de manera individual o colectiva tienen derecho a “acceder libremente a la información generada por entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas”. En el referido artículo, se precisa que no existirá reserva de información excepto en los casos que se encuentren determinados en la ley. Sin detrimento de lo anterior, dispone que “[e]n caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información”.⁹
- 38.** Cualquier persona puede requerir información pública y esta debe entregarse sin que sea necesario acreditar interés alguno o justificar el pedido, con las excepciones previstas en la Constitución y la legislación. En virtud a la relevancia de este derecho fundamental, la Constitución diseñó una garantía específica para tutelarla. La acción de acceso a la información pública persigue “garantizar el acceso a la información pública, cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, cuando se creyere que la información proporcionada no es completa o ha sido alterada o cuando se ha negado al acceso físico a las fuentes de información”.¹⁰ La Corte ha establecido que esta garantía jurisdiccional protege el acceso a la información que (i) reposa en las entidades públicas, (ii) o que sea producida por estas (iii) o por privados con recursos públicos.¹¹
- 39.** Conforme a lo establecido en el párrafo 29 *supra*, la cooperativa considera que es una institución de origen “privado que no maneja fondos del estado”. Al respecto, la Corte constata que la naturaleza jurídica de Coopas y su legitimación pasiva en una causa de acceso a la información pública fue un asunto debatido en el proceso de origen. Es más, la sentencia de primera instancia negó la acción al afirmar que las pruebas presentadas “no son suficientes para llegar a demostrar conforme a derecho de que la entidad accionada COOPAS tenga participación del Estado o sea concesionaria de este”.¹²

⁹ Constitución “Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: (...) 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información”. En términos similares. CCE, sentencia 2366-18-EP/23, de 9 de febrero de 2023, párr. 53.

¹⁰ LOGJCC, artículo 47.

¹¹ CCE, sentencia 2366-18-EP/23, 9 de febrero de 2023, párr. 57 y 58.

¹² Expediente, hojas 215 a 216. En el proceso de instancia se consideró que Coopas era concesionaria de 608,69 hectáreas conferidas por el Ministerio de Agricultura.

40. De dicha sentencia, los accionantes interpusieron un recurso de apelación, mismo que fue aceptado y que es la decisión judicial cuyo cumplimiento se exige a través de esta acción. En esta sentencia se afirmó que los “[...] accionantes desde la demanda han referido que COOPAS es consesionara (sic) del Estado [...]” y que era la propia cooperativa quién debe desvirtuar dicha conclusión en virtud de la reversión de la carga de la prueba.¹³ En base a estas consideraciones, el tribunal de apelación falló en favor de los accionantes.
41. Por lo tanto, esta Corte constata que los supuestos errores incurridos en la sentencia y alegados por la entidad accionante, no son vicios graves e insubsanables. Adicionalmente, estas alegaciones fueron conocidas y resueltas por los jueces de instancia. Por consiguiente, la Corte Constitucional por regla general no tiene competencia para analizar la corrección o incorrección de las medidas dispuestas en la sentencia, en virtud de la propia subsidiariedad de la garantía.¹⁴ La Corte, a través de una acción de incumplimiento de sentencias, únicamente podría cambiar o modificar lo ordenado en una sentencia cuando las medidas impuestas sean inejecutables por razones fácticas o jurídicas. En el caso analizado, la Corte concluye que las medidas no son inejecutables jurídicamente ya que no adolecen un defecto procedimental de origen insubsanable que enerve el estándar propio de validez de las decisiones judiciales y de su cosa juzgada. Por lo tanto, la Corte concluye *a prima facie*, que los vicios alegados por la entidad accionada no son notorios ya que dependen de las valoraciones probatorias y de la interpretación de los hechos alegados por las partes en el proceso y resueltos por las instancias inferiores. Motivo por el cuál, la Corte concluye que el cargo esgrimido por la entidad accionada en el párrafo 21 *supra* no tiene la fuerza y contundencia necesaria para destruir la presunción de validez de la decisión judicial de 25 de octubre de 2021.
42. En virtud a lo expuesto, se procederá a realizar el análisis de fondo al verificar que las medidas impuestas en la sentencia son ejecutables.
43. Conforme a las alegaciones presentadas por las partes procesales, los informes emitidos por el juez ejecutor y el análisis del expediente procesal, esta Corte verifica que Coopas no ha cumplido con ninguna de las medidas dispuestas en la sentencia de 25 de octubre de 2021. Por consiguiente, esta Corte debe llamar severamente la atención a Coopas por el mencionado incumplimiento.

¹³ Expediente, hojas 233-234.

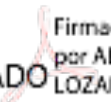
¹⁴ CCE, 15-19-IS/23, 8 de marzo de 2023, párr. 20.

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. **Aceptar** la acción de incumplimiento.
2. **Declarar** el incumplimiento total de lo dispuesto en la sentencia de 25 de octubre de 2021, dentro del proceso 07309-2021-00506.
3. **Llamar** severamente la atención a Coopas por el incumplimiento de la sentencia constitucional, ya que han pasado más de dos años y aún no entrega la información dispuesta por el tribunal competente. Esta institución debe recordar que tiene la obligación de acatar las decisiones jurisdiccionales, so pena de que se le aplique las sanciones dispuestas en el ordenamiento jurídico.
4. **Ordenar** que, dentro de un término de cinco días desde la notificación de esta sentencia, Coopas cumpla con lo ordenado en la sentencia de 25 de octubre de 2021.
5. **Disponer** que una vez vencido el período fijado en el párrafo anterior y dentro de un término de diez días, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas informe documentadamente a esta Corte sobre el cumplimiento de la sentencia.
6. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
7. **Notifíquese** y publíquese.

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 Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 17 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 45-22-IS/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 17 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 45-22-IS/24. En la misma, se resolvió la acción de incumplimiento presentada por Luis Alfredo Palta Honores y José Luis Gamboa Gómez (“**accionantes**”) en contra de la Cooperativa de Producción Agropecuaria del Sur (“**Coopas**”). Alegaron el incumplimiento de la sentencia de 25 de octubre de 2021 (“**sentencia de segunda instancia**”) emitida por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro en el marco del proceso de acción de acceso a la información pública signado con el número 07309-2021-00506.
2. En la referida sentencia, el Pleno de la Corte resolvió, en sentencia de mayoría, aceptar la acción de incumplimiento *in examine* puesto que, en primer lugar, verificó que las medidas ordenadas en la sentencia no son inejecutables jurídicamente. Esto, en virtud de que determinó que no adolecen de un defecto procedimental de origen insubsanable que enerve el estándar propio de la validez de las decisiones judiciales y de su cosa juzgada. Por ende, procedió a analizar el fondo y determinó que, con base a las alegaciones presentadas por las partes procesales, los informes emitidos por el juez ejecutor y el análisis del expediente procesal, Coopas no cumplió con ninguna de las medidas dispuestas en la sentencia de segunda instancia.

2. Análisis

3. La sentencia de mayoría, con base al cargo presentado por Coopas, establecido en el párrafo 21 de la misma, consideró pertinente que, previo a analizar el fondo de la acción de incumplimiento, se debía determinar si las medidas dispuestas en la sentencia de segunda instancia eran inejecutables. En virtud de esto, señaló que si bien el estándar para destruir la presunción de validez de las sentencias es sumamente elevado, la Corte Constitucional al ser el máximo órgano de administración de justicia jurisdiccional tiene la potestad de verificar si las medidas son ejecutables, pues no procedería ordenar la ejecución de una sentencia que contenga un vicio grave e insubsanable que resulte contrario a la naturaleza una garantía jurisdiccional. Sobre este punto estoy de acuerdo, pues por razones fácticas y jurídicas sería contrario a la propia Constitución ejecutar

medidas de reparación que sean incompatibles con la esencia de una garantía constitucional.

4. Sin embargo, discrepo con la sentencia de mayoría en cuanto a la forma en que se evaluó la ejecutabilidad de las medidas dispuestas en la sentencia de segunda instancia. Para verificar si las medidas son contrarias a la naturaleza de la acción de acceso a la información pública, la sentencia de mayoría basa su análisis **únicamente** en confirmar lo que ya se verificó dentro del proceso de segunda instancia y, por ende, en la sentencia presuntamente incumplida.
5. Como se mencionó, si bien las sentencias de instancia constitucional gozan de validez presunta, esta Magistratura está facultada para rever dicha validez y, por ende, examinar si lo analizado en las mismas es veraz. Esto, siempre con la finalidad de salvaguardar la integridad de cada garantía jurisdiccional. Por este motivo, considero que para la sustanciación de la causa se debía haber solicitado información adicional respecto a la naturaleza jurídica de Coopas, de modo que se pueda contrastar lo afirmado en la sentencia de segunda instancia. Pues esta información era clave para determinar si las medidas ordenadas eran ejecutables.
6. Por lo tanto, considero que se debía haber solicitado información al Ministerio de Agricultura y Ganadería (“**MAG**”) acerca de la concesión a la cual se hace referencia en el pie de página 12 de la sentencia de mayoría. Incluso, de la lectura de la sentencia de 16 de septiembre de 2021, como de la sentencia de segunda instancia se verifica que entre el MAG y Coopas se celebró el 20 de mayo de 2014 un acuerdo ministerial signado con el número 271-2014. En el mismo, se le otorgó a Coopas por el plazo de 30 años, la concesión de 608,60 hectáreas para la cría y cultivo de camarón blanco. A partir de esto, se verifica que la duda recayó en que, si es que, a la fecha de resolución de la causa, aún se mantenía vigente aquel acuerdo ministerial y por ende, la concesión. Sostengo que esta duda, podría haber sido subsanada mediante una petición de información a la entidad previamente referida y a Coopas, solicitando respaldos que afirmen o contradigan dicha aseveración.
7. De este modo se hubiera tenido certeza plena sobre si Coopas mantenía una concesión con el Estado y, por ende, se podría haber determinado la ejecutabilidad de las medidas ordenadas. Pues el artículo 47 de la LOGJCC determina en su parte pertinente que “[s]e considerará información pública toda aquella que emane o que esté en poder de entidades del sector público o entidades privadas que, para el tema materia de la información, tengan participación del Estado **o sean concesionarios de éste**. (énfasis pertenece al original)

8. Por ende, de haberse verificado que Coopas aún mantenía la concesión con el MAG se tenía certeza absoluta de que las medidas ordenadas en la sentencia de segunda instancia eran ejecutables y en el caso contrario, de no mantenerse vigente aún dicho acuerdo, en la sentencia de mayoría se estaría ordenando el cumplimiento de medidas contrarias a la naturaleza de la acción de acceso a la información pública. Por este motivo discrepo de la sentencia de mayoría, su análisis y afirmación respecto a la naturaleza jurídica de Coopas y por ende, de la decisión ordenada en la misma.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.02.05
16:13:12 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 45-22-IS, fue presentado en Secretaría General el 31 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 14:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

4522IS-65551

**Caso Nro. 45-22-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes dos y lunes cinco de febrero de dos mil veinticuatro respectivamente, 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



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

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.