

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

4-24-CP/24 En el Caso No. 4-24-CP Se declara que la propuesta de consulta popular No. 4-24-CP no cumple con los parámetros de control previstos en la Constitución y en la LOGJCC.....	2
75-21-IN/24 En el Caso No. 75-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 75-21-IN.....	10
81-22-IN/24 En el Caso No. 81-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 81-22-IN.....	17
31-21-IS/24 En el Caso No. 31-21-IS Se acepta la acción de incumplimiento No. 31-21-IS	30



Dictamen 4-24-CP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 4-24-CP

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

DICTAMEN 4-24-CP/24

Resumen: La Corte Constitucional niega la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular presentada por María Rosa Malla Veliz y César Enrique Malla Valdiviezo, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución (art. 104) y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (arts. 103 y 104).

1. Antecedentes procesales

1. El 28 de noviembre de 2024, María Rosa Malla Veliz y César Enrique Malla Valdiviezo presentaron ante la Corte Constitucional un pedido de dictamen de constitucionalidad de una consulta popular dirigido “al pueblo ecuatoriano en la Provincia de Orellana”.¹
2. El 28 de noviembre de 2024 se realizó el sorteo a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional, y correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz la sustanciación de la presente causa, quien avocó conocimiento el 13 de diciembre de 2024.

2. Competencia

3. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de consultas populares de conformidad con los artículos 104 y 438 número 2, de la Constitución (“**CRE**”) y 75 número 3 letra e, y 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Legitimación activa

4. El artículo 104 de la Constitución de la República determina que la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por la ciudadanía. De igual manera, el dictamen 1-19-CP/19 estableció:

¹ Causa 4-24-CP, petición, hoja 1.

Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas.²

5. De acuerdo con el artículo 104 de la Constitución, cualquier ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular, sin que, para obtener este pronunciamiento previo de la Corte, sea necesario acompañar las firmas de respaldo a su iniciativa.³ Sin embargo, es necesario que los peticionarios acompañen información suficiente que acredite su calidad de ciudadanos y electores,⁴ lo que puede ser acreditado mediante la cédula de ciudadanía y/o la papeleta de votación.
6. En este caso, se verifica que María Rosa Malla Veliz, con número de cédula 1311985947, y César Enrique Malla Valdiviezo, con número de cédula 1307734630, son ciudadanos ecuatorianos y poseen la legitimación para solicitar el presente dictamen.

4. Propuesta de consulta popular

7. La solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de consulta popular consta de la siguiente propuesta:

7.1. “[Considerando] A lo largo de los años, Orellana ha progresado con la implementación de instituciones públicas. Sin embargo, la descentralización de servicios no ha sido completa, como ocurre con la energía eléctrica, que sigue siendo suministrada por la empresa pública CNEL EP Sucumbíos. La Constitución de la República, en su artículo 227, establece que la administración pública debe regirse por principios como la eficacia, eficiencia, calidad, y descentralización, los cuales Orellana aspira que se cumplan en la gestión del servicio eléctrico. A pesar de ser una provincia que aporta más del 60% de la producción petrolera nacional, el servicio energético en Orellana es deficiente. Al abrir una nueva Unidad de Negocios de Energía Eléctrica en Orellana y Descentralizar los servicios de energía, acercando soluciones a los residentes locales se verá la reducción de tiempos y costos de desplazamiento para acceder a los servicios de CNEL; la mejora de la eficiencia y rapidez en la atención de problemas energéticos; y, finalmente esta Fortalecerá (sic) el desarrollo económico y social mediante una infraestructura energética más eficiente y accesible. Este proceso permitirá a la provincia tener mayor autonomía

² CCE, dictamen 1-19-CP/19, 16 de abril de 2019, decisorio 1.1.

³ CCE, dictamen 1-23-CP/24, 17 de enero de 2024, párr. 7.

⁴ CCE, dictamen 5-22-CP/22, 3 de agosto de 2022, párr. 4.

en la gestión energética, lo que beneficiará directamente a su población. Por tal razón...”.⁵

- 7.2. “[**Pregunta**] ¿Está usted de acuerdo con descentralizar la Corporación Nacional de Electricidad Empresa Pública Unidad de Negocio Sucumbíos (CNEL. E.P. U.N. SUCUMBIOS) y, que se forme una nueva unidad de negocio que sea administrada desde la provincia de Orellana con el nombre de Corporación Nacional de Electricidad Empresa Pública Unidad de Negocio Orellana (CNEL. E.P. U.N. ORELLANA)?”.⁶

5. Control de constitucionalidad

8. El artículo 127 de la LOGJCC determina que el control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consultas populares debe darse en los mismos términos del control de propuestas de reforma constitucional, y que “estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento”.
9. En igual sentido, el artículo 103 de la LOGJCC establece que a este Organismo le corresponde analizar, entre otros parámetros: “1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria [...] y, 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.
10. Así, a la Corte le compete realizar un control de constitucionalidad de los considerandos y preguntas de la consulta popular, a la luz de los parámetros establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, con la finalidad de garantizar la plena libertad del elector y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.
11. De conformidad con el artículo 104 de la LOGJCC, a esta Magistratura le corresponde verificar que los **considerandos**: (1) no induzcan a la respuesta al elector; (2) que exista concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (3) el empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, además sencillo y comprensible para el elector; (4) la 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, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, finalmente (5) que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.

⁵ Causa 4-24-CP, petición, hoja 1.

⁶ *Ibid.*

12. De igual manera, la Corte ha manifestado que los considerandos deben entenderse como “textos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta y que tienen como función principal la de generar o brindar un contexto a la pregunta o preguntas que serán sometidas a consideración del elector”.⁷ Por tal razón, los considerandos no constituyen un requisito puramente formal, sino que, para garantizar la carga de claridad necesaria al elector, al menos deben contener:

elementos y evidencias que sustenten la necesidad de efectuar la consulta, descripción de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado, así como cifras oficiales y demás información que permita comprender el motivo que impulsa a la consulta, el fin que se persigue y la delimitación de los efectos y repercusiones producto de la consulta, información que permitirá generar en el elector una transparencia conceptual materializando la libertad electoral.⁸

13. Por otro lado, en apego al artículo 105 de la LOGJCC, para garantizar la libertad del elector, este Organismo debe verificar que las **preguntas** de la consulta popular cumplan 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) que la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, (4) que la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. En el caso de una consulta popular plebiscitaria no son aplicables los estándares 3 y 4.
14. Asimismo, la Corte Constitucional realiza un control material de las preguntas que consiste en verificar que el petitorio no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales.⁹
15. Finalmente, esta Corte ha señalado que, si después del análisis efectuado, los considerandos y la pregunta no superan el control formal de constitucionalidad, no será necesario realizar el control material del pliego de preguntas.¹⁰

5.1. Control formal de constitucionalidad del considerando

16. De la revisión de la petición, la Corte observa que en el considerando (párrafo 7.1 *supra*) se realizan afirmaciones generales sobre la provincia de Orellana referente a

⁷ CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27 y dictamen 2-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 20.

⁸ CCE, dictamen 10-19-CP/19, párr. 28; dictamen 1-20-CP/19, párr. 21.

⁹ CCE, dictamen 8-22-CP/22, párr. 14.

¹⁰ CCE, dictamen 5-22-CP/22, 3 de agosto de 2022, párr. 15 y dictamen 9-19-CP/19, 17 de diciembre de 2019, párr. 68.

que es la “provincia que aporta más del 60% de la producción petrolera nacional” y que el servicio energético es “deficiente”. Además, que la descentralización de servicios “no ha sido completa”, como ocurre con la energía eléctrica que es suministrada en dicha provincia por la empresa pública CNEL de Sucumbíos.

17. De la misma forma, en el considerando se alude que, al descentralizar este servicio y “abrir una nueva Unidad de Negocios de Energía Eléctrica en Orellana” se acercará “soluciones a los residentes locales” y se podrá reducir costos y tiempo de desplazamiento para acceder a los servicios de CNEL. Así mismo, se señala que se mejorará la atención a los problemas energéticos y se fortalecerá el desarrollo económico y social con una “infraestructura energética más eficiente y accesible”, que dará “mayor autonomía en la gestión energética” de la provincia y beneficiará a su población.
18. Al respecto, este Organismo constata que el considerando no presenta un lenguaje valorativamente neutro, pues se expresan calificaciones al servicio energético de la provincia como “deficiente” o “no completo” sin descripciones objetivas, elementos o evidencias que permitan arribar a dicha conclusión ni que contextualicen el tema consultado, lo que implicaría que al hacer referencia a una deficiencia del servicio, se supondría que el elector debe estar de acuerdo con la existencia de este problema, lo cual afecta la libertad del elector.¹¹ Por el contrario, la redacción propuesta proporciona información superflua sobre las circunstancias referentes al servicio eléctrico en Orellana, sin aludir a razones de apoyo fáctico o cifras oficiales que permitan generar en el elector una transparencia conceptual e informativa que le permita decidir libremente por una opción o por otra. Lo último se hace más evidente pues, en contraste con la descripción “deficiente” del servicio eléctrico, los proponentes sugieren las virtudes y beneficios de la propuesta que se plantea como una solución “más eficiente y accesible”, que reduciría costos y tiempo y fortalecería el desarrollo económico y social.
19. Sobre aquello, la Corte encuentra que los peticionarios no han incluido la información descriptiva relevante a la actividad de generación de electricidad, que explique de modo objetivo y no valorativo la formulación de la pregunta, a fin de que el elector pueda conocer si, en efecto, la creación de una nueva unidad de negocios de energía eléctrica en Orellana podría materializarse con una alta probabilidad, conforme lo establece el numeral 4 del artículo 104 de la LOGJCC. Lo dicho considerando que, el desarrollo de nuevos proyectos de generación de energía eléctrica debe basarse en las políticas específicas “establecidas en los planes sectoriales y en el Plan Nacional de Desarrollo”, como lo establece el artículo 40 de la Ley Orgánica del servicio público de energía eléctrica.

¹¹ CCE, dictamen 15-19-CP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 18.

20. De tal manera, el texto propuesto en el considerando no solo que es inductivo porque afirma de manera general un contexto valorativo sobre el suministro de energía eléctrica en la provincia y que la solución a ello es la propuesta de la consulta popular, sino que también carece de información descriptiva en la que se apoye para conocer los motivos que justifican la necesidad de consultar dicha temática a la ciudadanía y permita generar en el elector una transparencia conceptual sobre lo que votaría. En igual sentido, la afirmación de que Orellana “aporta más del 60% de la producción petrolera nacional” no guarda claridad con el contexto del considerando referente al estado del servicio de electricidad en dicha provincia.
21. Al respecto, la Corte subraya que la información que contextualiza las consultas reviste de especial importancia porque promueve que el debate ciudadano -producto de la consulta- se realice de forma informada y contrastada,¹² que en este caso no se observa al no existir descripción informativa que sustente las afirmaciones de los peticionarios, referente a la deficiencia del sector eléctrico en Orellana. De ahí que es responsabilidad de los proponentes brindar toda la información técnica suficiente que permita al elector conocer que las propuestas puedan materializarse con una alta probabilidad, lo cual implica el deber de contextualizar jurídica, económica y técnicamente la pregunta, según lo determina el artículo 104 de la LOGJCC. Caso contrario, el debate en torno a la consulta popular -como una forma de participación directa en los asuntos de interés público- se construiría sobre la base de hechos imprecisos y carentes de sustento real suficiente.¹³
22. Por todo lo dicho, el empleo de un lenguaje que no es valorativamente neutro sumado a la ausencia de información objetiva provoca que, por un lado, se induzca a adoptar una respuesta al elector y, por otro lado, se consigne un voto con falta de claridad sobre el asunto consultado. De tal manera, el considerando no cumple los parámetros formales y no garantiza la libertad y lealtad con el elector.
23. En consecuencia, se incumple con lo señalado en el artículo 104 números 1, 3 y 5 de la LOGJCC.
24. Por lo expuesto, al no cumplirse con el artículo 104 de la LOGJCC y puesto que no se respetan las cargas de libertad y lealtad al elector, resulta innecesario continuar con el análisis constitucional y, en consecuencia, procede negar la solicitud, tal como lo ha realizado este Organismo en dictámenes anteriores.¹⁴

¹² CCE, dictamen 5-22-CP/22, párr. 18.

¹³ CCE, dictamen 2-22-CP/22, párr. 87.

¹⁴ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, sección 5.3.1 y dictamen 1-23-CP/24, 17 de enero de 2024, párr. 15.

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. Declarar que la propuesta de consulta popular 4-24-CP no cumple con los parámetros de control previstos en la Constitución y en la LOGJCC.
2. Negar y archivar la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular 4-24-CP.
3. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado 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 jueves 19 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

424CP-7777a

**Caso Nro. 4-24-CP**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 75-21-IN/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 75-21-IN

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

SENTENCIA 75-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo innumerado cuarto, posterior al artículo 35 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, porque se encuentra derogado, no se verifican efectos ultractivos, ni se ha configurado unidad normativa de la disposición impugnada.

1. Antecedentes procesales

1. El 07 de septiembre de 2021, Juan Javier Dávalos Benítez, Graciela Ibeth Estupiñán Gómez y David Alejandro Rosero Minda (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo innumerado cuarto, posterior al artículo 35 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“**norma impugnada**”) expedido por la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”) mediante la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el Registro Oficial Suplemento 207 de 23 de marzo de 2018, y solicitaron su suspensión provisional.
2. El 14 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción, negó la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada, y dispuso a la Asamblea Nacional, a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) y a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.
3. El 17 de noviembre de 2021, la PGE presentó un escrito señalando casillero electrónico; y la Asamblea Nacional presentó su informe el 24 de noviembre de 2021. En el expediente y en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional – SACC, no consta ningún escrito presentado por la Presidencia.

¹ Constituida por los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

4. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte Constitucional, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 21 de noviembre de 2024.

2. Competencia

5. 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 de la República (“**CRE**”) y el artículo 75, número 1 letra d, 76 número 8, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante

6. Los accionantes aducen que la norma impugnada vulnera las siguientes disposiciones constitucionales: artículo 61 numerales 1, 2, 7 y 8 (derechos de participación); 10 y 11 numerales 2, 3, 4 y 8 (principios de aplicación de los derechos); 66 numeral 4 (derecho a la igualdad); 3 numeral 1 (garantía del ejercicio de los derechos constitucionales, sin discriminación); de la CRE; y artículo 23 numeral 1 literales a, b y c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“**CADH**”) (derechos políticos).
7. Aducen que la norma impugnada impone una restricción ilegítima y desproporcionada sobre los derechos políticos y de participación, -específicamente a ser elegidos-, de quienes han sido consejeros o consejeras del Consejo de Participación Ciudadana, para participar como candidatos para asambleístas o presidente de la República en contiendas electorales inmediatas a la finalización de su período.
8. Señalan que la norma impugnada contraviene el artículo 23 numeral 1 literales a, b y c de la CADH por cuanto impide que las personas puedan participar en la dirección de los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos, en correlación con el derecho de los consejeros y consejeras a presentarse como candidatos para ocupar dignidades de elección popular, una vez que ha finalizado su cargo en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

3.2 De la Asamblea Nacional

9. El 24 de noviembre de 2021, el procurador judicial de la ex presidenta de la Asamblea Nacional, Guadalupe Llori, presentó un informe en el que señaló que

[...] el cuarto artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establece una limitación a los miembros de dicho Consejo en el sentido que, una vez que concluyan sus funciones como Consejeras o Consejeros no podrán participar como candidatos en la inmediata elección seccional, para asambleístas o presidenciales. Limitación que desconocemos su espíritu, pero que sí sabemos es a toda luz restrictivo de derechos y atentatoria al derecho a la igualdad y no discriminación.

10. En otro apartado del escrito, respecto a la violación al derecho a la participación política y a los principios para el ejercicio de los derechos, se señaló que la prohibición prevista en la norma impugnada “es una prohibición temporal más no terminante o excluyente de por vida por lo que no contraviene bajo ningún aspecto los derechos de participación a los ciudadanos Consejeros y Consejeras del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, la misma que no les limita a candidatizarse nuevamente para el cargo de consejeros o consejeras.
11. Finalmente, solicita que se declare la improcedencia de la demanda, o, en su defecto, se module la norma impugnada.

4. Disposición impugnada

12. Los accionantes identifican como norma impugnada el artículo innumerado cuarto, posterior al artículo 35 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, que prescribía:

Art. (...).- Prohibición para los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.- Los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, una vez que concluyan sus funciones como Consejeras o Consejeros no podrán participar como candidatos en la inmediata elección seccional, para asambleístas y/o subsiguiente elección presidencial.

13. Actualmente, la norma impugnada se encuentra derogada por efecto de la expedición de la Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial Cuarto Suplemento 584 de 21 de junio de 2024.

5. Consideraciones previas

14. 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, y, de forma específica, los contenidos en los numerales 8 y 9 tratándose de normas derogadas y de unidad normativa. En consecuencia, la Corte Constitucional puede hacer control de

constitucionalidad de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos: (a) unidad normativa,² o (b) efectos ultractivos.³

15. En el caso concreto, este Organismo verifica que la disposición derogatoria contenida en la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial Cuarto Suplemento 584 de 21 de junio de 2024, derogó expresamente el artículo innumerado cuarto, posterior al artículo 35 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.⁴ De lo dicho se desprende que la norma impugnada no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico.
16. Sobre la unidad normativa, se observa que el contenido de la norma impugnada no ha sido reproducido en otra norma. En consecuencia, no se configura el principio de unidad normativa. Respecto a los efectos ultractivos, la Corte ha señalado que estos se configuran cuando los efectos jurídicos y abstractos que se desprenden de un enunciado normativo se presentan en un tiempo posterior a su intervalo de validez en el orden jurídico.⁵ El artículo innumerado cuarto, posterior al artículo 35 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, impuso una

² CCE, sentencia 055-16-SIN-CC de 26 de octubre de 2016 en la que se establece que: “el artículo 76 numeral 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”. También puede revisarse este concepto en la sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

³ Como ha señalado esta Corte, el artículo 76.8 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”. Ver: Corte Constitucional, sentencia 15-18-IN/19, 02 de julio de 2019, párr. 48. Sentencia 65-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 24; sentencia 13-20-IN/24, 21 de marzo de 2024, párr. 38.

⁴ Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial Cuarto Suplemento, 21 de junio de 2024: “Disposición derogatoria / 1. Agréguese la siguiente disposición derogatoria: ÚNICA.- Deróguese el artículo innumerado cuarto, posterior al artículo 35 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”.

⁵ Respecto a los efectos ultractivos, la Corte Constitucional los ha definido de la siguiente manera: El escenario presentado por la ley de la materia es abordado por la teoría de la norma jurídica bajo la denominación de ultractividad (...) La ultractividad o ultraactividad consiste en que un enunciado jurídico hace referencia a un tiempo posterior a su intervalo de validez (...) Un enunciado jurídico se puede referir a un tiempo posterior a su intervalo de validez, bien en su suposición, bien en su consecuencia. En el primer caso, diremos que el enunciado es ultractivo; en el segundo, que el enunciado tiene efectos ultractivos. Son enunciados ultractivos aquellos en los que el final del intervalo de subsunción es posterior al final del intervalo de validez, o en los que el intervalo de subsunción se prolonga más allá del final del intervalo de validez. Son enunciados con efectos ultractivos, aquellos en los que el tiempo del efecto es posterior al final del intervalo de validez] (CCE, sentencia 001-13-SIN-CC, caso 0037-10-IN, 28 de febrero de 2013, pág. 10; sentencia 004-14-SIN-CC, caso 0012-10-IN, 24 de septiembre de 2014, pág. 11; sentencia 3-15-IN/22, 27 de enero de 2022, párrs. 68 y 69).

limitación al ejercicio de uno de los derechos políticos de las personas que fungen como consejeros y consejeras del CPCCS, cuya exigibilidad estuvo supeditada a la vigencia de la norma que la previó; siendo así, una vez que la norma impugnada ha sido expulsada del ordenamiento jurídico, el efecto jurídico inmediato es la inexistencia de la limitación que contenía, sin que se advierta que su contenido haya surtido efecto de forma posterior a su vigencia. De lo expuesto, la Corte observa que los efectos jurídicos de la norma impugnada no producen efectos ultractivos.⁶

17. Por lo expuesto, al no configurarse la unidad normativa ni los efectos ultractivos, no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad de la norma impugnada actualmente derogada.

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 pública de inconstitucionalidad **75-21-IN**.

2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁶ CCE, sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 20; sentencia 15-20-IN/24, 16 de febrero de 2024, párr. 32.

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 jueves 19 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

7521IN-777e0



Caso Nro. 75-21-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 81-22-IN/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 12 de diciembre de 2024

CASO 81-22-IN

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

SENTENCIA 81-22-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1, 2, 3, 4 y la disposición derogatoria única del Decreto 571 que contiene el Reglamento para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores ante el Consejo Directivo del IESS, y sus respectivos alternos, publicado en el Registro Oficial 171 de 18 de octubre de 2022. Este Organismo determina que no procede el control abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas al verificar, como cuestión previa, que las normas se encontrarían tácitamente derogadas y no generan efectos ultractivos ni unidad normativa.

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de octubre de 2022, María Enriqueta Ortiz Ortiz, Alberto Ignacio Machuca Cifuentes, Víctor Antonio Atocha Cedillo, Beatriz Aurita Brito Pacheco, Juan Alberto Rivera Ferretti, Ivo Amado Bayas Mendieta, Segundo Padilla Nazareno, Felipe García Maridueña, Diego Alberto Machuca López, Galo Julio Palacios Oviedo, Víctor Hugo Vallejo Muñoz, Carlos Julio Avilés Freiré, Barón Gerardo Hidrovo Solórzano, Juan Centurión Onofre, Vicente Rubén Armijos Bohórquez, y Wimper Joel Arroyo Segura (“**accionantes**”), representados por Carmelina Lila Herrera Intriago como procuradora común, presentaron esta acción pública de inconstitucionalidad -por el fondo- de los artículos 1, 2, 3, 4 y la disposición derogatoria única del Decreto 571 (Reglamento para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores, y sus respectivos alternos) expedido por el presidente de la República, el 03 de octubre de 2022 y publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 171 de 18 de octubre de 2022 (“**Decreto impugnado o norma impugnada**”).¹

¹ En los considerandos de este Decreto, el entonces presidente de la República, Guillermo Lasso, estableció que: i) “hasta la presente fecha” no se ha expedido la norma legal ordenada en la sentencia 019-SIN-CC de 22 de marzo de 2016, y que los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social siguen vigentes; ii) que los incisos quinto y sexto del artículo 28 de dicha Ley no han sido declarados inconstitucionales, por lo que; iii) le corresponde al Presidente por Reglamento definir el procedimiento para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores ante el Consejo Directivo del IESS y sus respectivos alternos. Así, expidió el Decreto Ejecutivo 571 de 03 de octubre de 2022, que contiene el Reglamento para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores y sus respectivos alternos. Además, derogó el Reglamento Sustitutivo para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores y sus

2. Por sorteo electrónico de 18 de octubre de 2022, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.²
3. El 17 de febrero de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción;³ corrió traslado con el auto a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada.
4. El 04 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y dispuso notificar con el contenido de este a la Presidencia y a la PGE para que remitan un informe actualizado respecto de la vigencia de la norma impugnada. Este pedido fue cumplido por la Presidencia el 8 de octubre de 2024.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la LOGJCC.

3. Normativa impugnada

6. De la demanda se desprende que las disposiciones respecto de las cuales se acusa la inconstitucionalidad son los artículos 1, 2, 3, 4 y la disposición derogatoria única del Decreto 571 de 3 de octubre de 2022 y publicado en el Registro Oficial el 18 de octubre de 2022 que determinan:

Artículo 1.- El representante de los asegurados, y su alterno, ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, deben ser designados conjuntamente por las Centrales Sindicales legalmente reconocidas, la Confederación Nacional de Servidores Públicos, la Unión Nacional de Educadores, la Confederación Nacional de Jubilados, y las organizaciones legalmente constituidas de los afiliados al Seguro Social Campesino conforme la normativa vigente, a la fecha de la publicación del presente Decreto Ejecutivo en el Registro Oficial.

Artículo 2.- El representante de los empleadores, y su alterno, ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, deben ser designados conjuntamente por

respectivos alternos ante el Consejo Directivo del IESS, emitido el 3 de agosto de 2012 en Decreto Ejecutivo 1257, publicado en el R.O. 765.

² Conforme a la certificación de la Secretaría General de la Corte Constitucional de 24 de octubre de 2022, no se han presentado otras demandas con identidad de objeto y acción.

³ Conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz, y Teresa Nuques Martínez.

las Federaciones Nacionales de Cámaras: de Industrias, de Comercio, de Agricultura y Ganadería, de la Construcción y de la Pequeña Industria, conforme la normativa vigente, a la fecha de la publicación del presente Decreto Ejecutivo en el Registro Oficial.

Artículo 3.- Los procesos de designación de los representantes de los asegurados y empleadores, así como de sus respectivos alternos se ejecutarán respetando los principios de democracia interna, transparencia, publicidad y representatividad. La aplicación de estos principios en cada proceso será determinada conjuntamente por las organizaciones que designan a sus representantes.

Artículo 4.- Estando en demasía vencido el período de cuatro años establecido en el inciso quinto del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social para la vigencia de los nombramientos de los actuales representantes de los asegurados y empleadores ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, requiérase que en el término de quince (15) días los organismos e instituciones que deben designar a sus reemplazos lo hagan, incluyendo a sus alternos, debiendo informar del particular a la Superintendencia de Bancos para su calificación y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para los fines legales respectivos.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA Única. - Deróguese el "Reglamento sustitutivo para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores, y sus respectivos alternos ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social" emitido mediante Decreto Ejecutivo 1257 el 03 de agosto de 2012, publicado en el Registro Oficial Suplemento 765.

4. Alegaciones de las partes

4.1 Argumentos de los accionantes

7. Los accionantes alegan que la normativa impugnada contraviene los artículos 66 numeral 4 (igualdad y no discriminación); 82 (seguridad jurídica); 319 (formas de organización de la producción en la economía); 367, 369, 370, 371 (características del seguro general obligatorio, los grupos asegurados y las prestaciones que debe brindar el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social); y las sentencias 019-16-SIN-CC y 70-20-IS/21 y acumulados, así como el auto 90-15-IN/19 de 09 de abril de 2019.
8. Respecto al derecho a la igualdad, los accionantes sostienen que “[...] en la forma como están redactados los artículos 1 y 2 del Decreto mantienen una desigualdad y discriminación hacia los otros sectores productivos del país y de organizaciones de trabajadores y de afiliados que no se encuentran agrupados en las organizaciones y federaciones de cámaras que taxativamente señalan estos artículos”.
9. Además, añaden que el contenido de los artículos 1 y 2 del Decreto 571 no es compatible con los artículos 367, 369, 370 y 371 de la Constitución.

10. Con relación al artículo 319 de la Constitución, señalan que “[...] No existe disposición constitucional que determine que el Consejo Directivo del IESS se encuentre representado tan solo por una pequeña parte de los empleadores a través de un pequeño sector de la inmensa mayoría de empleadores aportantes a la seguridad social”.
11. Sobre este punto, agregan que los “[...] empleadores domésticos, empleadores pertenecientes al sistema de economía popular y solidaria, empleadores del trabajo autónomo, empleadores de distintas federaciones y asociaciones del país, del sector turístico y demás empleadores, no están teniendo ningún tipo, calidad o porcentaje de representatividad dentro del sistema de Seguridad Social, pese a ser este un sistema universal e incluyente y aún más, al ser parte activa y aportante económico del mismo y del país”.
12. Manifiestan que el artículo 3 del Decreto 571 “[...] no garantiza a todos quienes, ya sea como personas naturales o jurídicas, sean empleadores y tengan dentro del Consejo Directivo del IESS la representación que deberían tener”. Añaden que:

[...] los/las empleadores/as no pertenecientes a Federaciones Nacionales de Cámaras: de Industrias, de Comercio, de Agricultura y Ganadería, de la Construcción y de la Pequeña Industria están siendo discriminados al no poder formar, elaborar y presentar políticas al Sistema de Seguridad Social a través de su directorio y expresamente discrimina a unos de otros al determinar a ciertos grupos y/o sectores productivos como únicos empleadores en el Ecuador, cuando dicho estatus puede ser atribuido a toda persona quien bajo relación de dependencia tuviese un trabajador/a o empleado/a, como así lo define la seguridad social.

13. Además, hacen alusión a que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre estos argumentos en la sentencia 019-16-SIN-CC, de 22 de marzo del 2016, y establecen

[...] que los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, idéntico tenor de los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 571 de 03 de octubre de 2022, son violatorios de la Constitución por cuanto no permiten la participación, inclusión, igualdad ante la ley, no hay representatividad.

14. Como pretensión, solicitan que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 571, puesto que su contenido para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores, sus respectivos alternos y la forma como se va a ejecutar, transgrede los derechos fundamentales de igualdad ante la ley, participación, no discriminación, inclusión, representatividad y es contrario a las sentencias dictadas por la Corte Constitucional: sentencia 019-16-SIN-CC, de 22 de marzo del 2016, auto 90-15-IN/19, de 09 de abril de 2019, sentencia 70-20-IS/21 y acumulados, de 10 de noviembre de 2021, porque incorpora textos declarados inconstitucionales.

4.2 Argumentos de la parte accionada

4.2.1 Presidencia de la República

15. Mediante informe presentado el 8 de octubre de 2024, la Presidencia señaló que: “los artículos 1, 2, 3, 4 y la disposición derogatoria única del Decreto Ejecutivo No. 571, de fecha 03 de octubre de 2022, y publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 171 del 18 de octubre de 2022, se encuentran en plena vigencia”.

4.2.2 Argumentos de la PGE

16. La PGE, a pesar de haber sido notificada no presentó informe de descargo en la presente causa.

5. Cuestión previa

17. Previo a examinar la constitucionalidad de la norma impugnada en el caso *sub judice*, esta Corte verifica que el 22 de julio de 2024 se publicó en el Registro Oficial Suplemento número 605 la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el Retorno de Administración de Fondos Complementarios (“**Ley Reformatoria**”) que modificó el artículo 28 referente a la conformación del Consejo Directivo del IESS, como se observa en el siguiente cuadro:

Norma impugnada	Ley Reformatoria
Decreto Ejecutivo 571 Tercer Suplemento del Registro Oficial 171 de 18 de octubre de 2022	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el Retorno de Administración de Fondos Complementarios Registro Oficial Suplemento número 605
No existe norma similar sobre la conformación del Consejo Directivo.	Artículo 6.- Sustitúyase el texto del artículo 28 por el siguiente: Artículo. 28.- Integración del Consejo Directivo. - El Consejo Directivo del IESS estará integrado por tres miembros principales: a. Un vocal que represente a los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas.

	<p>b. Un vocal en representación de los empleadores.</p> <p>c. Un vocal en representación de la Función Ejecutiva, quien será elegido de una terna propuesta por el Presidente de la República y nombrado por resolución de la Asamblea Nacional dentro de los quince días posteriores desde su recepción, en caso de no existir pronunciamiento por parte de la Función Legislativa, será nombrado de manera directa el primero de la terna.</p> <p>Cada uno de los miembros principales tendrá su respectivo suplente, observando la paridad de género y alternancia. El periodo de duración será de cuatro años y podrán reelegirse por una sola vez, de forma consecutiva o no.</p> <p>El Presidente del Consejo Directivo del IESS, será el representante de la Función Ejecutiva. El suplente del presidente subrogará, al presidente en caso de ausencia temporal o definitiva.</p> <p>El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá instalar sus sesiones con la presencia de al menos dos de sus tres vocales miembros, siendo responsabilidad de la secretaría de dicho Consejo la confirmación de asistencia y demás temas relacionados para garantizar la presencia de los vocales.</p>
<p>Artículo 1.- El representante de los asegurados, y su alerno, ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, deben ser designados conjuntamente por las Centrales Sindicales legalmente reconocidas, la Confederación Nacional de Servidores Públicos, la Unión Nacional de Educadores, la Confederación Nacional de Jubilados, y las organizaciones legalmente constituidas de los afiliados al Seguro Social Campesino conforme la normativa vigente, a la fecha de la publicación del presente Decreto Ejecutivo en el Registro Oficial.</p>	<p>Artículo 7.- Sustitúyase el texto del artículo 28.1 por el siguiente: Artículo 28.1.- De la elección. –</p> <p>En el marco de los principios de participación, de igualdad y de inclusión, el vocal que represente a los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas, serán elegidos mediante elección directa a través de un registro electoral de la información que proporcione el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social al Consejo Nacional Electoral, de su base de datos.</p>

<p>Artículo 2.- El representante de los empleadores, y su alterno, ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, deben ser designados conjuntamente por las Federaciones Nacionales de Cámaras: de Industrias, de Comercio, de Agricultura y Ganadería, de la Construcción y de la Pequeña Industria, conforme la normativa vigente, a la fecha de la publicación del presente Decreto Ejecutivo en el Registro Oficial.</p> <p>Artículo 3.- Los procesos de designación de los representantes de los asegurados y empleadores, así como de sus respectivos alternos se ejecutarán respetando los principios de democracia interna, transparencia, publicidad y representatividad. La aplicación de estos principios en cada proceso será determinada conjuntamente por las organizaciones que designan a sus representantes.</p>	<p>La elección del representante de los empleadores se realizará a través de un registro electoral segmentado, de la información que proporcione el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social al Consejo Nacional Electoral, de su base de datos del registro de empleadores.</p> <p>Este proceso electoral estará a cargo del Consejo Nacional Electoral conforme el Código de la Democracia.</p> <p>La elección de los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es de carácter unipersonal y resultarán electos los que obtengan la mayoría de los votos.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral elaborará el reglamento de elecciones, y generará los padrones electorales conforme el número de electores y por género, distribuidos por provincias de acuerdo con el registro de empleadores y el vocal que represente a los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas.</p> <p>Los registros electorales deberán ser proporcionados por el Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de manera actualizada y obligatoria, que deberá ser contrastada con las bases de datos de Registro Civil, Servicio de Rentas Internas, y el ente rector de registro de datos públicos.</p> <p>En los casos, en los que una persona pertenezca a más de un registro; afiliado con relación de dependencia, afiliado sin relación de dependencia, jubilado, o empleador agremiado, autónomos e independientes, corresponde que éste defina, conforme su voluntad, el sector en el que votará.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral (CNE) determinará en el reglamento respectivo la normativa secundaria necesaria. El costo operativo del proceso electoral para elegir a</p>
--	--

	<p>los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será elaborado por el Consejo Nacional Electoral, el mismo que será enviado al Ministerio de Economía y Finanzas con cargo al Presupuesto General del Estado.</p> <p>Los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas que tengan interés en participar como candidatos para integrar el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberán ser previamente calificados por la Superintendencia de Bancos.</p> <p>Una vez calificados deberán presentar el respaldo del dos por ciento (2%), del registro electoral al que corresponda conforme los formularios proporcionados por el Consejo Nacional Electoral, lo mismo se realizará en el caso de los empleadores. No podrán ser candidatas las personas que tengan conflicto de intereses con el sistema financiero y quienes estén impedidos de ejercer cargo público.</p> <p>El sufragio es voluntario, para la elección del vocal que represente a los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas; y, para la elección del vocal en representación de los empleadores al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.</p> <p>La logística del proceso electoral será coordinada entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Consejo Nacional Electoral.</p> <p>Artículo 9.- Después del artículo 28.2, agréguese el siguiente texto:</p> <p>Artículo 28.3 Quorum. - El quorum para la instalación de cada sesión estará conformado con mínimo 3 de sus miembros. (énfasis añadido).</p>
--	--

<p>Artículo 4.- Estando en demasía vencido el período de cuatro años establecido en el inciso quinto del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social para la vigencia de los nombramientos de los actuales representantes de los asegurados y empleadores ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, requiérase que en el término de quince (15) días los organismos e instituciones que deben designar a sus reemplazos lo hagan, incluyendo a sus alternos, debiendo informar del particular a la Superintendencia de Bancos para su calificación y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para los fines legales respectivos.</p>	<p>No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido.</p>
<p>DISPOSICIÓN DEROGATORIA Única. - Deróguese el "Reglamento sustitutivo para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores, y sus respectivos alternos ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social" emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 1257 el 03 de agosto de 2012, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 765.</p>	<p>No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido.</p>

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional.

18. Sobre la disposición derogatoria única, este Organismo observa que se limita a derogar el “Reglamento sustitutivo para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores, y sus respectivos alternos ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”, por lo que, no es necesario realizar un pronunciamiento al respecto. Asimismo, en lo relativo al artículo 4, se advierte que resultaría infructuoso pronunciarse sobre el mismo a día de hoy, ya que, por su contenido, ha surtido efectos dentro un término definido y actualmente no tiene incidencia jurídica ni fáctica.
19. En cuanto a los artículos 1, 2 y 3, que versaban sobre la designación de los representantes de los empleadores y afiliados que conforman el Consejo Directivo del IESS, han sido sustituidas por la Ley Reformatoria y, por tanto, se encuentran tácitamente derogadas,⁴ como se desprende del cuadro precedente.⁵ Esto significa que aun cuando la Presidencia informó que la norma se encuentra vigente, estas dejaron de

⁴ Debe entenderse que la derogatoria tácita surte efectos a partir de la promulgación de la nueva norma.

⁵ Como ha señalado la Corte en casos previos, este tipo de derogatoria ocurre cuando una norma posterior contraría a una anterior sin arrebatarle su vigencia de manera explícita. Ver CCE, sentencia 2-21-IN/24 de 28 de febrero de 2024, párr. 24.

integrar el ordenamiento jurídico ecuatoriano por la adopción de un nuevo régimen establecido por la ley.⁶

20. 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.
21. La Corte ha señalado que es competente para realizar control de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución o en caso de que se presuma la unidad normativa por existir disposiciones vigentes que repliquen el contenido de las que fueron reemplazadas, conforme lo establece el artículo 76 números 8 y 9 de la LOGJCC. En consecuencia, la Corte Constitucional puede hacer control de constitucionalidad de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos: i) **unidad normativa**⁷ o ii) **efectos ultractivos**.⁸
22. En lo medular, el artículo 1 del Decreto impugnado prescribía la forma de designación del representante de los asegurados y su alterno ante el Consejo Directivo del IESS, que debía ser nombrado conjuntamente por las Centrales Sindicales legalmente reconocidas, la Confederación Nacional de Servidores Públicos, la Unión Nacional de Educadores, la Confederación Nacional de Jubilados, y las organizaciones legalmente constituidas de los afiliados al Seguro Social Campesino. Por su parte, el artículo 2 de la norma impugnada prescribía que el representante de los empleadores, y su alterno debía ser designado conjuntamente por las Federaciones Nacionales de Cámaras: de Industrias, de Comercio, de Agricultura y Ganadería, de la Construcción y de la Pequeña Industria y; finalmente, el artículo 3 prescribía que los procesos de designación de los representantes serían determinados conjuntamente por las organizaciones que designan a sus representantes.

⁶ CCE, sentencia 2-21-IN/24 de 28 de febrero de 2024, párr. 24.

⁷ 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, 26 de octubre de 2016, pág. 15 y 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párrs. 19 y 24.

⁸ 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, 2 de julio de 2019, párr. 48 y 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

23. Como quedó establecido, el procedimiento⁹ de designación fue modificado sustancialmente por el artículo 7 de la Ley Reformatoria, siendo ahora dichos representantes: un vocal que representa a los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas y un vocal en representación de los empleadores elegidos por un sistema de elección directa a través de un registro electoral de la información que proporcione el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social al Consejo Nacional Electoral. Este nuevo procedimiento contiene sus propios plazos, principios aplicables y directrices operativas específicas para el efecto.
24. De lo antes expuesto, el contenido de la norma impugnada no se encuentra reproducido en los mismos términos en la Ley Reformatoria por lo que esta Corte no evidencia la existencia de unidad normativa.
25. Así también, la Corte ha manifestado que cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad. En tal sentido, la Corte ha manifestado que el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC recoge la teoría de ultractividad de los efectos 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.¹⁰
26. En el presente caso, este Organismo no advierte que los contenidos de las normas impugnadas produzcan efectos ultractivos. Si bien el artículo 7 de la Ley Reformatoria se encuentra temporalmente suspendido para efectos de resolver sobre su presunta inconstitucionalidad,¹¹ tal suspensión no implica que la norma haya sido expulsada del ordenamiento jurídico, ni que lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 571 haya recuperado automáticamente su vigencia. En consecuencia, no procede ejercer el control abstracto de constitucionalidad.

⁹ Este nuevo proceso de designación de los representantes de empleadores y afiliados es más general y permite la participación amplia de los sectores, sin tener que estar vinculados sus representantes obligatoriamente a grupos gremiales, sindicatos, confederaciones, organizaciones legalmente constituidas, cámaras, entre otras, como preveía el Decreto impugnado.

¹⁰ CCE, sentencias 15-18-IN, 2 de julio de 2019, párr. 48, CCE y 39-16-IN/21, 21 de abril de 2021, párr. 26.

¹¹ Dentro del caso 72-24-IN, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión en auto de 25 de octubre de 2024 dispuso: “Suspender provisionalmente la vigencia del artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”.

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 pública de inconstitucionalidad **81-22-IN** respecto de los artículos 1, 2, 3, 4 y la disposición derogatoria única del Decreto 571 (Reglamento para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores, y sus respectivos alternos) expedido por el presidente de la República, el 03 de octubre de 2022 y publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 171 de 18 de octubre de 2022.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de diciembre de 2024; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

8122IN-7737f



Caso Nro. 81-22-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 31-21-IS/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 05 de diciembre de 2024

CASO 31-21-IS

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

SENTENCIA 31-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento presentada a petición de la parte accionante dentro de un proceso de acción de protección. Luego del análisis efectuado, este Organismo dispone el cumplimiento de una de las medidas ordenadas por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Cuenca; y, modifica la medida dispuesta por Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay, con el fin de garantizar el cumplimiento de las medidas y la reparación integral de los derechos vulnerados.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 13 de junio de 2018, María Ignacia Zeas Martínez por sus propios derechos y por los que representa de sus hijos Wilmer Darwin Sánchez Zeas y Christian Javier Sánchez Zeas (“**accionantes**”) presentó una acción de protección con medidas cautelares conjuntas¹ en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca (“**GAD de Cuenca**”).²

¹ El 13 de junio de 2018, el juez de instancia negó las medidas cautelares conjuntas. También dispuso notificar al Delegado Regional de la Procuraduría General del Estado con sede en Cuenca para que comparezca en el proceso.

² Los accionantes señalaron que, en 1992, el GAD de Cuenca otorgó permisos de construcción para un programa de vivienda de interés social en el sector los Trigales Altos. Alegaron que, a causa de los deslizamientos de suelo, solo 15 de un total de 103 viviendas estarían habitadas en la actualidad por aproximadamente 60 personas, ya que las demás “se han venido abajo o están a punto de desplomarse”. Agregaron que, por la misma razón, su vivienda se encuentra muy deteriorada, por lo cual temen que la estructura caiga sobre ellos. Con estos antecedentes, los accionantes consideraron que, al otorgar el permiso de construcción en una zona de riesgo, el GAD de Cuenca vulneró sus derechos a la vivienda digna, a la atención prioritaria, a la salud, a la vida, a un ambiente sano, a la ciudad y a la igualdad y no discriminación. Proceso signado con el número 01333-2018-03800.

2. El 26 de junio de 2018, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay (“**Unidad Judicial**”) aceptó parcialmente la demanda.³ Ambas partes procesales interpusieron recursos de apelación por separado.⁴
3. El 2 de octubre de 2018, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Corte Provincial**”) aceptó parcialmente los recursos de apelación.⁵ Los accionantes interpusieron un recurso de ampliación que fue negado el 15 de octubre de 2018.⁶
4. El 14 de noviembre de 2018, el GAD de Cuenca presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia. La acción fue inadmitida en auto 3252-18-EP de 30 de mayo de 2019.⁷
5. El 7 de mayo de 2019, los accionantes solicitaron a la Unidad Judicial que utilice todos los medios adecuados y pertinentes para que ejecute la sentencia de segunda instancia.
6. El 9 de mayo de 2019, la Unidad Judicial delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la directora Regional de la Defensoría del Pueblo (“**DPE**”) para que informe periódicamente sobre el cumplimiento y ejerza las acciones necesarias para cumplir con la delegación.

³ La Unidad Judicial determinó que el GAD de Cuenca violó el derecho fundamental a la atención prioritaria de los accionantes como personas en riesgo. Como medidas de restitución dispuso: i) ordenar la atención prioritaria de los accionantes por parte de la empresa municipal de vivienda EMUVI EP, mediante proyectos habitacionales de interés social y medidas de acción afirmativa; e incluir las acciones necesarias para que el MIDUVI otorgue el bono de vivienda en caso de ser necesario; ii) ordenar a la Dirección de Gestión de Riesgos realizar un levantamiento de las viviendas del sector y las adecuaciones necesarias en la vivienda de los accionantes; y iii) disponer que en el menor tiempo posible y en caso de ser necesario, el GAD de Cuenca realice todos los trámites pertinentes para reubicar a las familias del sector a través de la declaración de utilidad pública u otro mecanismo jurídico.

⁴ Los accionantes alegaron que debió haberse declarado la vulneración a su derecho a la vivienda adecuada y digna. Además, añadieron que las medidas de reparación impuestas no eran suficientes para reparar la vulneración a sus derechos. Por ello, solicitaron también que, como medidas de reparación, se les reubique de manera urgente a una vivienda digna y adecuada, y se les dé una reparación económica y disculpas públicas. Por otro lado, el GAD de Cuenca alegó que la sentencia ordena acciones de cumplimiento a entidades ajenas e independientes a la entidad accionada.

⁵ La Corte Provincial declaró la violación del derecho de los accionantes a una vivienda adecuada y digna. Como medida de reparación integral dispuso que, en el plazo de noventa días, el GAD de Cuenca proceda con la reubicación de los accionantes a una vivienda adecuada y digna, en los mismos términos que los damnificados del proyecto Los Trigales.

⁶ La Corte Provincial señaló que “ha resuelto sobre todos los puntos controvertidos, incluida la reparación integral, por consiguiente, la petición de la actora constituye un reclamo porque no se ha satisfecho todas sus pretensiones”.

⁷ El tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrerra Bonnet.

7. El 17 de junio de 2019, la DPE presentó su primer informe (“**informe 1**”) sobre el cumplimiento de la sentencia.⁸ El 25 de junio de 2019, la Unidad Judicial dispuso poner el informe en conocimiento de las partes procesales para que se pronuncien en el término de 3 días.
8. El 20 de agosto de 2019, la DPE presentó su segundo informe (“**informe 2**”) sobre el cumplimiento de la sentencia.⁹ El 23 de agosto de 2019, la Unidad Judicial corrió traslado del informe en mención a fin de que el GAD de Cuenca se pronuncie en el término de 3 días.
9. El 28 de agosto de 2019, el GAD de Cuenca presentó un escrito en el que señaló todas las acciones que estaba realizando con el objetivo de dar cumplimiento a la sentencia. El 2 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial corrió traslado del escrito a la contraparte.
10. El 8 de abril de 2020, la accionante María Ignacia Zeas Martínez falleció.¹⁰
11. El 27 de enero de 2021, Wilmer Damián Sánchez Zeas y Christian Javier Sánchez Zeas, hijos de María Ignacia Zeas Martínez (+), y en su calidad de accionantes, presentaron una acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial y solicitaron remitir el expediente a la Corte Constitucional.
12. El 3 de febrero de 2021, la Unidad Judicial atendió la acción presentada y dispuso que el GAD de Cuenca se pronuncie sobre el cumplimiento de la sentencia en el término improrrogable de 48 horas.

⁸ El informe 1 expuso que el 11 de junio de 2019 se realizó una reunión entre el GAD de Cuenca y los accionantes. En la diligencia, el GAD de Cuenca expuso que, “analizados los pormenores de la sentencia; se nos dispuso plantear la Acción Extraordinaria de Protección [...]”. También indicó que “en pleno de conocimiento de que la interposición de esta acción no suspende el cumplimiento de la resolución, dirigimos oficios en principio a IMUVI [sic] con la finalidad de que nos explique la manera en la que se procedió respecto de los otros damnificados de Los Trigales”. Una vez respondidos los oficios, se determinó que los recursos para esa gestión provinieron de un aporte estatal a través del MIDUVI, por lo cual, el GAD de Cuenca instó a dicha institución a disponer fondos para el cumplimiento de la sentencia. Por otra parte, los accionantes señalaron que habían transcurrido 8 meses sin el cumplimiento de la sentencia y que la última gestión del GAD de Cuenca fue en enero de 2019. Finalmente, la DPE convocó a una nueva reunión para el 15 de julio de 2019.

⁹ El informe 2 expuso que el 15 de julio de 2019 se realizó la segunda reunión, pero no asistieron los accionantes. El GAD de Cuenca expuso que, “si bien es cierto la disposición es que se entregue una vivienda, la sentencia ha sido enfática en determinar en los mismos términos que los moradores de los Trigales Altos, siendo así existe un componente económico relacionado con un aporte personal en este caso de la [s]eñora accionante que está en directa relación con el valor de su predio”. Finalmente, señaló que se procedería a “determinar los costos de vivienda y una vez realizada esta deberá presupuestarse el gasto”.

¹⁰ Expediente de la causa 01333-2018-03800, cuerpo 5, fojas 403.

13. El 9 de febrero de 2021, una vez concluido el término concedido al GAD de Cuenca, sin que existiera pronunciamiento alguno, la Unidad Judicial dispuso que se remita el expediente a este Organismo.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

14. El 19 de marzo de 2021, la Unidad Judicial, a petición de parte, remitió el expediente de primera instancia a la Corte Constitucional para dar inicio a la acción de incumplimiento.¹¹
15. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación del proceso a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes,¹² quién en virtud del orden cronológico para el despacho de causas, avocó conocimiento el 13 de noviembre de 2023. En dicho avoco otorgó cinco días a los accionantes, al GAD de Cuenca y a la Unidad Judicial para la presentación de un informe detallado sobre el presunto incumplimiento.
16. El 20 de noviembre de 2023, el GAD de Cuenca presentó el informe requerido. El 21 de noviembre de 2023, tanto los accionantes como la Unidad Judicial presentaron sus informes.20-25)

2. Competencia

17. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”), 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. Decisiones cuyo cumplimiento se persigue

18. La sentencia de 26 de junio de 2018, dictada por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Cuenca, que aceptó parcialmente la demanda, declaró como violado el derecho constitucional a la atención prioritaria de los accionantes y dispuso como medidas de restitución:

ORDENAR la atención prioritaria a la señora María Ignacia Zeas Martínez y sus hijos, a través de las Empresa [sic] Municipales ,[sic] de vivienda Emuvi Ep a través de los proyectos habitacionales de interés social ejerciendo las medidas de acción afirmativa con

¹¹ Por sorteo se asignó la causa al exjuez constitucional Agustín Modesto Grijalva Jiménez.

¹² Como consecuencia del proceso de renovación parcial por tercios de las juezas y los jueces constitucionales, se resorteó la causa entre los jueces Richard Omar Ortiz Ortiz, Jhoel Marlin Escudero Soliz y Alejandra Cárdenas Reyes.

la celeridad del [sic] caso amerita ,[sic] incluyendo las acciones necesarias para que el Ministerio de desarrollo urbano y vivienda otorgue el bono de la vivienda en caso que amerite y cumpla los requisitos ;[sic]

Ordenar a la Dirección de Gestión de Riesgos realice un levantamiento de las viviendas del sector y realizar las adecuaciones necesarias en la vivienda de la señora María Ignacia Zeas Martínez y a través de los departamentos municipales que correspondan, precautelando la seguridad de la familia.

Disponer como medida de restitución, el Gad Municipal de Cuenca que en el menor tiempo posible realizara todos los trámites pertinentes para reubicar a las familias del sector en caso de ser necesario (a través de la declaración de utilidad pública u otro mecanismo jurídico).

19. La sentencia de 2 de octubre de 2018, dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay, que aceptó parcialmente los recursos de apelación, declaró como violado el derecho constitucional de los accionantes a una vivienda adecuada y digna, y como medida de reparación integral dispuso: “[Q]ue el GAD Municipal de Cuenca, proceda, en el plazo de noventa días, a la reubicación inmediata de María Ignacia Zeas Martínez y sus hijos a una vivienda adecuada y digna, en los mismos términos que los damnificados del Proyecto Los Trigales”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Los accionantes

20. Los accionantes indican que, hasta la fecha de presentación de su informe, la entidad accionada no ha cumplido con las sentencias de primera y segunda instancia.
21. Señalan que, conforme se desprende del expediente, los accionantes apelaron la sentencia de primera instancia por cuanto el juez no declaró la vulneración del derecho a una vivienda adecuada y digna. Por otro lado, el GAD de Cuenca apeló la misma por cuanto consideró que no era competente para dar cumplimiento a las dos primeras medidas de reparación dispuestas, ya que estas estaban dirigidas a entidades que no fueron demandadas.
22. Por lo antes mencionado, los accionantes persiguen el cumplimiento de la medida de reparación dispuesta en la sentencia de segunda instancia y de la tercera medida de reparación dispuesta en la sentencia de primera instancia, puesto que estiman que ni los accionantes ni el GAD de Cuenca apelaron dicha medida.
23. Sobre el fallecimiento de María Ignacia Zeas Martínez (+), los accionantes manifiestan lo siguiente:

[María Ignacia Zeas (+)] toda su vida luchó por conseguir justicia para los habitantes de los “Trigales Altos”, y cuando finalmente consiguió una sentencia en Acción de Protección para que se le dote de una vivienda digna y adecuada para ella y sus hijos, y además que se proceda con la reubicación a las demás familias que ahí habitan, en el menor tiempo posible, a los 58 años de edad, falleció el 08 abril del año 2020 por causas desconocidas que se presumen como asma terminal, conforme se desprende del certificado de defunción.

24. También indican que, “pese a los esfuerzos del juez de primera instancia para lograr el cumplimiento de su decisión y de la emitida por la Sala, no lo ha conseguido, sin que esto implique una manifestación en contra de la colaboración de vuestra autoridad en la ejecución, pues ha escapado de sus manos el hacerlo”.
25. Por último, en su demanda de acción de incumplimiento, los accionantes solicitan: (i) medidas de reparación integral por el incumplimiento de las sentencias dispuestas al GAD de Cuenca por más de dos años; (ii) la entrega inmediata de una vivienda que cumpla con los estándares de vivienda digna y adecuada para los hijos de María Ignacia Zeas (+); (iii) medidas de satisfacción como disculpas públicas y la colocación de una placa en nombre de la accionante fallecida en el barrio los Trigales Altos; (iv) medidas de rehabilitación para todas las familias; y (v) la reparación económica material e inmaterial que ha ocasionado todo este tiempo el incumplimiento de las sentencias.

4.2. Unidad Judicial

26. La actual jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay señala que el 20 de abril de 2022, fue designada como jueza de esta judicatura en reemplazo del juez de la Unidad Judicial en referencia, quien dictó la sentencia cuyo cumplimiento se demanda.
27. A continuación, la jueza indica que desde la providencia emitida el 9 de febrero de 2021, en la que se dispuso el envío del expediente a este Organismo, “no se han presentado peticiones que se encuentren pendientes de despacho ni existe constancia de que la entidad accionada haya cumplido con lo resuelto”. Además, señala que, al no tener el expediente del proceso no puede detallar las actuaciones realizadas por las partes procesales para el cumplimiento de la sentencia y tampoco puede continuar con la ejecución de la misma.¹³

¹³ La jueza señala que el 16 de noviembre de 2023 avocó conocimiento de la causa y solicitó al actuario de la Unidad Judicial el expediente del proceso con el fin de presentar su informe motivado respecto al presunto incumplimiento. Sin embargo, menciona que, tras el envío del expediente a la Corte Constitucional, quien hacía las veces de secretaria de la Unidad Judicial “[...] ha omitido dejar las copias certificadas del expediente para que el juez actuante pueda continuar con la ejecución de las medidas de reparación”.

4.3. GAD de Cuenca

28. El GAD de Cuenca señala que, el 19 de noviembre de 2018, solicitó a la Empresa Municipal de Urbanización y Vivienda (“**EMUVI EP**”) que informe sobre las acciones tomadas y el proceso seguido para que los accionantes fueran reubicados en los mismos “términos que los damnificados del proyecto Los Trigales”.
29. El 27 de noviembre de 2018, EMUVI EP indicó al GAD de Cuenca que el procedimiento que se tomó para el caso de los damnificados en el proyecto Los Trigales de los años 2012 y 2013 (“**anteriores damnificados**”) fue declarar damnificadas a las familias del sector y emitir un certificado que les daba dicha calidad. Posteriormente, el GAD de Cuenca y EMUVI EP iniciaron los procesos necesarios para otorgar a los anteriores damnificados un bono de reasentamiento que debía ser entregado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (“**MIDUVI**”), dentro de un marco de cooperación entre estas entidades.
30. Con este antecedente, el GAD de Cuenca señaló que el 17 de diciembre de 2018 solicitó al MIDUVI que entregue los fondos para el bono de reasentamiento a los accionantes, como se lo hizo con los anteriores damnificados, con la finalidad de cumplir lo dispuesto en la sentencia. No obstante, el MIDUVI se negó a proporcionar los fondos requeridos, al alegar que no fue parte procesal en la acción de protección.
31. En consecuencia, el GAD de Cuenca menciona que a pesar de que se volvió inejecutable la sentencia en los términos dispuestos, se intentaron otras alternativas para reubicar a los accionantes, sin especificar cuáles.¹⁴
32. El GAD indica que la Unidad Judicial a cargo de la ejecución no ha informado ni requerido nada adicional dentro del proceso para el cumplimiento de la sentencia. También señala que la DPE convocó únicamente a una reunión en la que en su momento se le informó el estado en el que se encontraba el trámite sin que hayan sido nuevamente requeridos por esta institución, en los últimos dos años.
33. Finalmente, el GAD de Cuenca concluye que realizó las gestiones necesarias para dar cumplimiento a la sentencia, misma que, a su criterio, se volvió inejecutable. Esto por cuanto la sentencia debía cumplirse en los mismos términos que los anteriores damnificados del proyecto Los Trigales a pesar de que el MIDUVI se negó a otorgar los fondos.

¹⁴ Del expediente no se advierte cuáles habrían sido las medidas alternativas para reubicarlos.

5. Cuestión previa

34. Previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.¹⁵
35. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de las personas afectadas; y (ii) ante el juez ejecutor. Por lo 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:

¿Los accionantes cumplieron los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento ante la autoridad judicial ejecutora y requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional?

36. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de las personas afectadas están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC,¹⁶ en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”).
37. De conformidad con estas normas, los requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento son:¹⁷

i) Impulso: La persona afectada debe impulsar la ejecución, esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

ii) 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.

¹⁵ 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”.

¹⁶ 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.

¹⁷ CCE, sentencia 53-23-IS/24, 07 de marzo de 2024, párr. 18.

iii) *Plazo razonable*: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable. Este Organismo ha definido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que el juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión.¹⁸ En ese sentido, el plazo razonable depende de las circunstancias específicas de cada caso, por ejemplo, la complejidad de las medidas, el impulso de las partes y las actuaciones judiciales.

38. Según ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, el incumplimiento de cualquiera de estos requisitos, constituye razón suficiente para desestimar la acción; consecuentemente, no correspondería emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación del juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.¹⁹
39. De la revisión de los antecedentes procesales - párrafos 5 y 11 *supra* - este Organismo verifica que los accionantes i) promovieron la ejecución de la sentencia ante el juez ejecutor mediante escrito de 7 de mayo de 2019 y ii) solicitaron al mismo juez que remita el expediente a la Corte Constitucional el 27 de enero de 2021. En cuanto al tercer requisito, esta Corte observa que incluso tomando en consideración la complejidad de las medidas, de 2 de octubre de 2018 a 27 de enero de 2021, transcurrió un tiempo razonable para que se pueda ejecutar la decisión, tanto es así que la accionante falleció esperando el cumplimiento de la sentencia.
40. En consecuencia, se cumple con lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias y corresponde que este Organismo continúe con el análisis del fondo.

6. Planteamiento del problema jurídico

41. Con el fin de plantear el problema jurídico, esta Corte considera necesario determinar qué medidas de las ordenadas en las sentencias de primera y segunda instancia son exigibles. En este sentido, la sentencia 92-21-IS/24 ha señalado varios escenarios para dilucidar qué medidas se mantendrían vigentes en caso de que las sentencias de la Unidad Judicial y la Corte Provincial contengan disposiciones distintas.²⁰
42. Uno de los escenarios es la confirmación de la decisión dictada en primera instancia. Esto ocurre cuando la sentencia de segunda instancia llega a la misma conclusión que la sentencia de la judicatura inferior: negar o aceptar, total o parcialmente, la acción.

¹⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹⁹ CCE, sentencia 185-22-IS/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 16.

²⁰ CCE, sentencia 92-21-IS/24, 16 de febrero de 2024.

43. En caso de aceptarse la acción, bien se puede i) confirmar la decisión propiamente, caso en el cual se ratifican tanto el razonamiento como las medidas de reparación dictadas; o ii) confirmar la decisión con modificación del razonamiento de la judicatura inferior o las medidas dictadas por considerarlas no idóneas para reparar efectivamente los derechos vulnerados. Además, en caso de agregar medidas de reparación, sin dejar sin efecto ni reformar expresamente las que fueron dictadas por la judicatura inferior, se entiende que estas últimas están incorporadas a la sentencia de apelación. En consecuencia, su cumplimiento es exigible.²¹
44. Cabe señalar que, para que la modificación sea expresa, la judicatura de alzada debe: i) identificar en su sentencia la medida que será reformada y ii) determinar en qué sentido se modifica. Además, en el caso de ser dejada sin efecto alguna de las medidas de reparación dictadas, la judicatura deberá indicar expresamente qué medida dictada por el juez inferior se deja sin efecto, es decir, cuyo cumplimiento no podrá exigirse en fase de ejecución.²²
45. Ahora bien, de la revisión la sentencia de primera instancia, esta Corte observa que la Unidad Judicial declaró **parcialmente con lugar la acción de protección y la vulneración del derecho a la atención prioritaria** de los accionantes como personas en riesgo. De este modo, dictó las siguientes medidas de restitución de derechos:
- ORDENAR la atención prioritaria a la señora María Ignacia Zeas Martínez y sus hijos, a través de las Empresa [sic] Municipales, [sic] de vivienda Emuvi Ep [sic] a través de los proyectos habitacionales de interés social ejerciendo las medidas de acción afirmativa con la celeridad del [sic] caso amerita, [sic] incluyendo las acciones necesarias para que el Ministerio de desarrollo urbano y vivienda otorgue el bono de la vivienda en caso que amerite y cumpla los requisitos. [sic] **[primera medida]**
- Ordenar a la Dirección de Gestión de Riesgos realice un levantamiento de las viviendas del sector y realizar las adecuaciones necesarias en la vivienda de la señora María Ignacia Zeas Martínez y a través de los departamentos municipales que correspondan, precautelando la seguridad de la familia **[segunda medida]**.
- Disponer como medida de restitución, el Gad [sic] Municipal de Cuenca que en el menor tiempo posible realizara todos los trámites pertinentes para reubicar a las familias del sector en caso de ser necesario (a través de la declaración de utilidad pública u otro mecanismo jurídico) **[tercera medida]**.
46. Posteriormente, como resultado de los recursos interpuestos tanto por los accionantes como por el GAD de Cuenca, la Corte Provincial declaró la vulneración del derecho a la vivienda adecuada y digna. Asimismo, dejó sin efecto la medida referente a realizar

²¹ CCE, sentencia 92-21-IS/24, 16 de febrero de 2024, párr. 41, literal a) y 43, literal b).

²² CCE, sentencia 92-21-IS/24, 16 de febrero de 2024, párr. 45.

las adecuaciones necesarias en la vivienda de los accionantes bajo el siguiente razonamiento:

En la especie, **dadas las condiciones descritas, la vivienda de la actora**, ubicada, en una zona inestable, con deslizamientos, grietas a tres metros de la casa, la que acusa cuarteamientos en paredes y pisos, evidentemente **no reúne las condiciones para considerar una vivienda adecuada y digna, cuyos gastos de reparación para hacerla habitable no podrían ser soportables para esta familia.** [...] En el caso que nos ocupa, se ha determinado que el daño consiste en que la accionante está habitando una vivienda que amenaza ruina, ruina que deriva de la aprobación por parte del Municipio de un programa de vivienda en un lugar no apto para ello; en consecuencia, tomando en consideración que **la casa de la actora se halla dentro de la zona que será convertida en un parque, por no ser urbanizable, la reparación integral debe tender a que la accionante recupere, en forma urgente, su vivienda en un lugar que brinde seguridad y salud.** [Énfasis añadido]

47. Además, dejó sin efecto la medida de reparación referente a la gestión de trámites ante el MIDUVI por considerar que, al no haber sido parte del proceso, esta entidad no estaba obligada a cumplir con las medidas de restitución. En ese sentido, determinó que:

Es un principio inconcuso que las sentencias no aprovechan ni perjudican sino a las partes que intervinieron en el proceso [...]. En esta acción, conforme el texto de la demanda, son partes procesales: Ignacia Zeas Martínez y sus hijos, como actores; y, el [GAD de Cuenca], como demandado [...]; en consecuencia, colocar al ente demandado en la situación de gestionar ante otra institución para lograr la ejecución de la sentencia, atenta a su eficacia, **porque ese organismo (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda) al que, según esa sentencia el GAD debe acudir, no está obligado por la misma porque no fue demandado; por lo que mantener esa disposición, provocaría una grave inseguridad jurídica** para la misma accionante. [Énfasis añadido]

48. De conformidad con lo expuesto, la Corte Provincial resolvió **admitir en parte los recursos de apelación** interpuestos por los accionantes y el GAD de Cuenca, declarar como violado el derecho constitucional de los accionantes a una vivienda adecuada y digna; y, como medida de reparación integral: “[Q]ue el GAD Municipal de Cuenca, proceda, en el plazo de noventa días, a la reubicación inmediata de María Ignacia Zeas Martínez y sus hijos a una vivienda adecuada y digna, en los mismos términos que los damnificados del Proyecto Los Trigales”.
49. Es decir, la Corte Provincial determinó la vulneración de un derecho y una medida de reparación integral diferente a los de la sentencia de la Unidad Judicial. En consecuencia, **ii) confirmó la decisión con modificación del razonamiento y las medidas dictadas por la judicatura inferior.**²³ De este modo, bajo los parámetros señalados por esta Corte y en virtud del razonamiento de la sentencia de segunda

²³ CCE, sentencia 92-21-IS/24, 16 de febrero de 2024, párr. 41, literal a).

instancia, se colige que la Corte Provincial dejó sin efecto de manera expresa la primera medida, por cuanto el MIDUVI no era la entidad accionada; y la segunda medida, dado que la vivienda de los accionantes no reunía las condiciones para ser adecuada.

50. No obstante, se evidencia que la Corte Provincial no dejó sin efecto ni reformó expresa o tácitamente la tercera medida. Por lo cual, se entiende que esta última se encuentra incorporada a la sentencia de apelación y, en consecuencia, su cumplimiento es exigible. Por lo tanto, **las medidas a ser cumplidas y revisadas por esta Corte** son las siguientes:

Disponer como medida de restitución, el Gad [sic] Municipal de Cuenca que en el menor tiempo posible realizara todos los trámites pertinentes para reubicar a las familias del sector en caso de ser necesario (a través de la declaración de utilidad pública u otro mecanismo jurídico). **[medida 1]**

[Q]ue el GAD Municipal de Cuenca, proceda, en el plazo de noventa días, a la reubicación inmediata de María Ignacia Zeas Martínez y sus hijos a una vivienda adecuada y digna, en los mismos términos que los damnificados del Proyecto Los Trigales. **[medida 2]**

51. Por lo antes mencionado, a este Organismo le corresponde verificar si se ha cumplido con las medidas 1 y 2 contenidas en las sentencias de 26 de junio y 2 de octubre de 2018. Para tal propósito, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿Se cumplió con la medida 1 dispuesta en la sentencia de 26 de junio de 2018 y la medida 2 dispuesta en la sentencia 2 de octubre de 2018?

52. Sobre la **medida 1**, tras una exhaustiva revisión de los recaudos procesales, esta Corte observa que el GAD de Cuenca no realizó acciones orientadas a reubicar a las familias del sector en caso de ser necesario, tal como se desprende de la medida recogida en el párrafo 50 de esta sentencia. Así, este Organismo verifica que no existe documento alguno que justifique que no existía necesidad de reubicar a los accionantes, como para no haber realizado ninguna gestión que pretenda el cumplimiento de esta medida. Tanto es así, que en los informes de la DPE y del GAD de Cuenca, solo consta información concerniente a la medida 2. Por lo tanto, esta Corte declara el **incumplimiento de la medida 1**.

53. Por lo antes señalado, este Organismo dispone el cumplimiento de la **medida 1** de conformidad con lo indicado en el párrafo 50 *supra* y bajo los siguientes términos:

- a) Se concede el plazo de tres meses desde la notificación de esta sentencia para que el GAD de Cuenca presente un informe ante esta Corte en el que identifique de manera clara y precisa las familias a ser reubicadas y las razones de esta necesidad.

- b) De cumplirse el punto a), el GAD tiene el plazo de tres meses desde la presentación de su informe para reubicar a las familias. Terminado este plazo, tendrá el término de 15 días para notificar a esta Corte.
54. Además, en cumplimiento del numeral 9 del artículo 436 de la Constitución, que determina que es una facultad de la Corte Constitucional conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, se hace un llamado de atención al GAD de Cuenca, en las personas de Marcelo Cabrera Palacios, Pedro Palacios Ullauri y Cristian Zamora Matute, quienes fungieron como alcaldes desde la emisión de la sentencia hasta la actualidad; por el incumplimiento de la decisión judicial.
55. En la misma línea, se dispone iniciar un proceso de investigación dentro del GAD de Cuenca con el fin de establecer la responsabilidad de los servidores públicos que dieron lugar a este incumplimiento. Este proceso de investigación deberá constar en un informe que será entregado a esta Corte en el plazo de tres meses.
56. Por otro lado, sobre la **medida 2**, el GAD de Cuenca reconoce en su informe que hasta la actualidad no ha cumplido con lo dispuesto debido a la imposibilidad de ejecutar la decisión en los mismos términos que los anteriores damnificados del proyecto Los Trigales.²⁴ Esto, en consecuencia de que el MIDUVI negó la entrega de los fondos necesarios para el reasentamiento de los accionantes, en tanto alegó no haber sido parte procesal en la acción de protección.
57. Conforme con lo mencionado, el GAD de Cuenca considera que la **medida 2** es inejecutable. Según dicha entidad, la reubicación de los anteriores damnificados del proyecto Los Trigales, se efectuó de la siguiente manera: i) el GAD de Cuenca declaró como damnificados a las familias del sector; ii) el GAD de Cuenca emitió certificados a las personas damnificadas; y iii) el GAD de Cuenca y EMUVI EP solicitaron al MIDUVI la entrega de un bono de reasentamiento.
58. Respecto a estas alegaciones, esta Corte verifica que el proyecto Los Trigales se desarrolló hace más de diez años a causa de fenómenos asociados con la temporada de

²⁴ Entre 2012 y 2013, el MIDUVI y la EMUVI EP celebraron un convenio interinstitucional para asignar soluciones habitacionales a más de cuarenta familias damnificadas por las lluvias torrenciales en Cuenca. Los beneficiarios fueron seleccionados del sector los Trigales Altos después de un largo proceso en el que participaron la Comisión de Gestión de Riesgos, el GAD de Cuenca y el MIDUVI. El programa de vivienda se desarrolló con fondos del MIDUVI a través del "bono de emergencia en sus categorías de reasentamiento, reposición y mejoramiento", correspondiendo a cada uno de los beneficiarios un aporte económico de 13.500,00 USD que, conjuntamente con otros valores asumidos por el GAD Municipal, permitió la entrega de las viviendas.

lluvias en Cuenca, lo cual a su vez derivó en un convenio interinstitucional entre el gobierno local y nacional. Además, el financiamiento de ese proyecto involucró la entrega de un bono de reasentamiento por parte del MIDUVI y un aporte pecuniario por parte de los beneficiarios. Por lo expuesto, resulta evidente la imposibilidad fáctica de reubicar a los accionantes en los mismos términos que los damnificados de un proyecto que se desarrolló en condiciones completamente diferentes a las del caso *in examine*. Por lo tanto, esta Corte considera que la **medida 2** es inejecutable por razones fácticas.

59. Por lo antes mencionado, este Organismo debe determinar si es posible modificar la **medida 2** por una equivalente. Esto, con el fin de garantizar el cumplimiento de las medidas y la reparación integral de los derechos vulnerados.²⁵
60. Al respecto, esta Corte ha señalado que se puede sustituir “la medida original [...] por una medida equivalente, cuando la primera resulte inejecutable o inaplicable por **presentar** imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico”²⁶. Este Organismo también ha establecido que una medida equivalente solo se podrá disponer de forma excepcional y cuando la misma sea posible, en atención a la naturaleza inmutable de las sentencias y la imposibilidad, por regla general, de modificar su contenido.²⁷ En la misma línea, “las medidas de reparación deben adaptarse al caso particular, manteniendo el criterio de eficacia, proporcionalidad y principalmente sin desconocer y afectar derechos de terceros”.²⁸
61. **Por** lo tanto, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC, en sustitución de la **medida 2**, este Organismo ordena la siguiente medida equivalente:

Que, en el plazo de seis meses, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca reubique de manera gratuita a los accionantes Wilmer Damián Sánchez Zeas y Christian Javier Sánchez Zeas en una vivienda adecuada y digna dentro de alguno de los proyectos de vivienda de interés social que maneja el GAD Municipal.

62. Por último, en razón del tiempo en el que persistió la vulneración de derechos **declarada** en las sentencias de 26 de junio y 2 de octubre de 2018, identificamos lo siguiente: (i) la afectación colectiva de varias familias del sector Trigales Altos que no fueron reubicadas, (ii) el fallecimiento de una de las accionantes antes de la emisión

²⁵ CCE, sentencias 5-20-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 65 y 138-21-IS/23, 14 de junio del 2023, párr. 40. Dicho criterio también se ha recogido en las siguientes sentencias: CCE, sentencia 6-17-IS/21, de 11 de agosto de 2021, párr. 33; CCE, sentencia 96-21-IS/21, de 08 de diciembre de 2021, párr. 47; CCE, sentencia 11-21-IS/21, de 08 de diciembre de 2021, párr. 56; y, CCE, sentencia 23-17-IS/23, de 1 de febrero de 2023, párr. 45.

²⁶ CCE, sentencia 16-17-IS/20, 15 de enero de 2020, párr. 54.

²⁷ CCE, sentencia 23-17-IS/23, 01 de febrero de 2023, párr. 45.

²⁸ CCE, sentencia 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr. 36.

de esta sentencia y, (iii) el menoscabo del ejercicio del derecho de la accionante y de las familias del sector a una vivienda digna y adecuada. Asimismo, esta Corte considera que en este caso es vital recordar que este retraso se dio en virtud del incumplimiento de las obligaciones que tienen los servidores y servidoras públicas de cumplir con las decisiones judiciales en materia de garantías jurisdiccionales. Por lo antes mencionado y en atención a lo manifestado por los accionantes en los párrafos 23 y 25 *supra*; este Organismo considera pertinente otorgar la siguiente medida de reparación con el fin de reconocer la memoria histórica de la accionante, quien encabezó una lucha colectiva en favor de las familias del sector Trigales Altos, así como recordar a los servidores públicos su obligación de acatar decisiones judiciales.

- 1) Que, en el plazo de un mes, el GAD de Cuenca coloque una placa en nombre de María Ignacia Zeas Martínez (+), en un espacio visible y público del sector Trigales Altos para reconocer su incansable búsqueda de justicia para su familia y su barrio.

7. Consideraciones Finales

- 63.** De conformidad con lo determinado por esta Corte en la sentencia 16-20-IS/23:

la presentación directa de una demanda de acción de incumplimiento o remisión del expediente a petición de parte, no interrumpe el trámite de ejecución de la sentencia ante las judicaturas de primera instancia, quienes deberán conservar copias certificadas de todo lo actuado, a fin de adelantar las acciones necesarias para procurar el cabal cumplimiento del fallo a favor de las víctimas [...] se recuerda a los jueces a cargo de la ejecución de las sentencias de garantías constitucionales, sobre su deber de comunicar a la Corte Constitucional de forma permanente e inmediata sobre todas las diligencias y requerimientos cursados por las partes en el proceso de ejecución, así como de las medidas emprendidas para asegurar el cumplimiento integral de la sentencia cuando se ha remitido el expediente a este Organismo, a efectos de que se pueda contar con todos los elementos que obran en el expediente de origen y que al momento de resolver resultan sustanciales para valorar y, de ser el caso, sancionar, la actividad jurisdiccional con respecto a su obligación jurídica de ejecutar integralmente una sentencia constitucional.²⁹

- 64.** Por lo mismo, se recuerda que los jueces ejecutores de decisiones en el marco de garantías jurisdiccionales también son competentes para “durante [la] fase de cumplimiento [...] expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso [...] evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las mismas”, sin necesidad de que la causa deba escalar a la Corte Constitucional para procurar su debida ejecución.³⁰

²⁹ CCE, sentencia 16-20-IS/23, 4 de mayo de 2023, párr. 40 y 41.

³⁰ LOGJCC, artículo 21.

65. Asimismo, la Corte ha establecido que “lo ordinario debería ser que, de forma directa, los jueces constitucionales verifiquen el cumplimiento de las decisiones que adoptan y solo, subsidiariamente, las partes se vean avocadas a iniciar un nuevo proceso, la acción de incumplimiento, para que dichas decisiones se ejecuten”.³¹
66. De la revisión del expediente y del informe remitido, esta Corte observa que desde el 27 de enero de 2021 que se presentó la acción de incumplimiento a petición de parte, la Unidad Judicial no ha realizado acción alguna para procurar el cabal cumplimiento de las medidas establecidas en la sentencia. De acuerdo con el informe de la actual jueza de la Unidad Judicial, la falta de ejecución se debe a que, al momento de enviarse el expediente del proceso a esta Corte, quien hacía las veces de secretaria de la Unidad Judicial no dejó copias certificadas del mismo para continuar con su ejecución.
67. En consecuencia, esta Corte determina que la Unidad Judicial incumplió con los artículos 21 y 163 de LOGJCC³² y con lo establecido en las sentencias 16-20-IS/23 y 47-17-IS/21. Lo anterior se desprende de que la Unidad Judicial no empleó todos los medios a su alcance para ejecutar las sentencias. Asimismo, se recuerda a la Unidad Judicial que era su obligación conservar copias certificadas del proceso para continuar con la ejecución de la sentencia, aun después de presentada la acción de incumplimiento.
68. Por todo lo expuesto, este Organismo hace un llamado de atención a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay. En lo principal, a la secretaria de la Unidad Judicial por no haber conservado copias del expediente; y, a los jueces que conocieron la causa 01333-2018-03800 por no emplear todos los medios a su alcance para ejecutar las sentencias.

8. Decisión

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

1. Aceptar la acción de incumplimiento **31-21-IS**.

2. Declarar el incumplimiento de la **medida 1**.

3. Declarar la inejecutabilidad de la **medida 2**.

³¹ CCE, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22.

³² LOGJCC, artículo 163: “Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”

4. Disponer el cumplimiento de la **medida 1** de conformidad con lo indicado en el párrafo 50 *supra* y bajo los siguientes términos:

- a) Se concede el plazo de tres meses desde la notificación de esta sentencia para que el GAD de Cuenca presente un informe ante esta Corte en el que identifique de manera clara y precisa las familias a ser reubicadas y las razones de esta necesidad.
- b) De cumplirse el punto a), el GAD tiene el plazo de tres meses desde la presentación de su informe para reubicar a las familias. Terminado este plazo, tendrá el término de 15 días para notificar a esta Corte.

5. Modificar la **medida 2** de conformidad con lo señalado en el párrafo 60 *supra*:

- a) Que, en el plazo de seis meses, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca reubique de manera gratuita a los accionantes Wilmer Damián Sánchez Zeas y Christian Javier Sánchez Zeas en una vivienda adecuada y digna dentro de alguno de los proyectos de vivienda de interés social que maneja el GAD Municipal.

6. Llamar la atención a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay. En lo principal, a la secretaria de la Unidad Judicial por no haber conservado copias del expediente; y, a los jueces que conocieron la causa 01333-2018-03800 por no emplear todos los medios a su alcance para ejecutar las sentencias.

7. Llamar la atención al GAD de Cuenca, en las personas de Marcelo Cabrera Palacios, Pedro Palacios Ullauri y Cristian Zamora Matute, quienes fungieron como alcaldes desde la emisión de las sentencias hasta la actualidad; por el incumplimiento de las decisiones judiciales objeto de esta acción.

8. Iniciar un proceso de investigación dentro del GAD de Cuenca con el fin de establecer la responsabilidad de los servidores públicos que dieron lugar a este incumplimiento. Este proceso de investigación deberá constar en un informe que será entregado a esta Corte en el plazo de tres meses.

9. Ordenar que, en el plazo de un mes, el GAD de Cuenca coloque una placa en **nombre** de María Ignacia Zeas Martínez (+), en un espacio visible y público del sector Trigales Altos para reconocer su incansable búsqueda de justicia para su familia y su barrio.

10. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales 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 jueves 05 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Enrique Herrería Bonnet**SENTENCIA 31-21-IS/24****VOTO SALVADO****Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente salvo mi voto respecto de la sentencia de la referencia. Compadeciéndome con la situación de la familia Zeas Martínez, considero que la medida de reparación en la sentencia de origen sí es ejecutable, y que, incluso asumiendo que lo anterior no fuese cierto, las medidas equivalentes del voto de mayoría en nada se relacionan con la presunta inejecutabilidad.

1. Antecedentes

2. En 1992, los accionantes edificaron una casa en Los Trigales, en Cuenca. Las viviendas de la zona sufrieron deterioros, debido a fuertes lluvias. Por ello, en 2012, el GAD de Cuenca¹ inició un proyecto en beneficio de los damnificados de Los Trigales. Este consistió en un acuerdo interinstitucional, en el cual el MIDUVI entregaría un bono para el reasentamiento, y los afectados realizarían un aporte pecuniario para una vivienda social. No se desprende de los hechos que los accionantes hayan participado en este proyecto.
3. En 2018, los accionantes presentaron una acción de protección, en el que alegaron que el GAD de Cuenca vulneró sus derechos al haberles permitido edificar en Los Trigales. La Corte Provincial aceptó la demanda, y como reparación, ordenó al GAD de Cuenca a reubicar a los accionantes a una vivienda en los mismos términos que los damnificados del proyecto Los Trigales. Respecto de esta decisión, los accionantes presentaron una acción de incumplimiento.
4. Los accionantes afirmaron que el GAD de Cuenca no cumplió con la sentencia, por cuanto, a su criterio, sería inejecutable. La municipalidad indicó que solicitó al MIDUVI la entrega de los fondos –tal como se hizo con el resto de damnificados de Los Trigales– pero dicha entidad se negó, so pretexto de no haber sido parte procesal.
5. La sentencia de mayoría ratificó que la decisión resulta en una “evidente imposibilidad fáctica”, bajo el argumento de que el proyecto se desarrolló hace más de diez años. Como medidas equivalentes, ordenó lo siguiente:

¹ Los términos en mayúscula deben entenderse abreviados, conforme con a la sentencia de mayoría.

- (i) Que el GAD de Cuenca reubique de manera gratuita a los accionantes en una vivienda de interés social que maneje dicha municipalidad.
 - (ii) Que el GAD de Cuenca coloque una placa en nombre de la accionante en un espacio público para reconocer su “incansable búsqueda de justicia”.
6. Salvo mi voto de la sentencia de mayoría, por cuanto considero que i) la medida original sí era plenamente ejecutable, y ii) las medidas equivalentes no buscaron subsanar la presunta imposibilidad de la medida original.

2. Análisis

2.1. La medida original sí fue ejecutable

7. Las razones para considerar que la medida original fue inejecutable fueron dos. La primera, según el GAD de Cuenca, fue que el MIDUVI, quien financió el proyecto, se negó a aportar para la reubicación de los accionantes. La segunda, según la decisión de mayoría, fue que el proyecto de damnificados de Los Trigales se desarrolló hace más de diez años. Ninguna de estas involucra una verdadera imposibilidad.
8. *Sobre la primera*, considero que, como regla general, la falta de financiamiento no constituye una causal de inejecutabilidad. En múltiples ocasiones, las sentencias constitucionales ordenan decisorios que requieren –en mayor o menor medida– financiamiento. Una sentencia que ordena el pago del justo precio, de una reparación en equidad, de remuneraciones no percibidas (*inter alia*) involucra financiamiento. Estas medidas se dictan y se cumplen sin la necesidad de que un tercero financista (v. gr. el Ministerio de Economía y Finanzas) sea parte procesal.
9. En el presente caso, la medida de reparación también requería de financiamiento. Pero, no porque una determinada entidad no fue parte del proceso implica que el GAD de Cuenca se le imposibilitó cumplir con el decisorio. Si la sentencia ordenó al GAD de Cuenca a reubicar a los accionantes en los mismos términos que los otros damnificados de Los Trigales (esto es, el aporte de un bono de vivienda), ello implica que el bono de vivienda debió ser financiado por la municipalidad. El GAD de Cuenca es una entidad que cuenta con autonomía financiera, y es plenamente capaz de financiar el bono.
10. *Sobre la segunda*, no encuentro ninguna lógica en que el transcurso del tiempo haya tornado inejecutable a la medida original. Existen ciertas situaciones en las cuales el transcurso del tiempo sí puede ser un factor, por ejemplo, en un caso, por el transcurso

del tiempo falleció la accionante,² y en otro, el plazo del tiempo involucró el vencimiento del plazo de un contrato.³ Sin embargo, en este caso, la municipalidad plenamente puede ejecutar su obligación de la entrega del bono de reubicación, sin que el tiempo involucre ningún impedimento para su ejecución. La sentencia de mayoría tampoco explica por qué el transcurso del tiempo tornaría inejecutable o inoficioso la entrega del bono.

11. En conclusión, la medida de reparación contenida en la sentencia sí es ejecutable.

2.2. Las medidas equivalentes no se relacionan con la imposibilidad de la original

12. Las medidas equivalentes, tal como insinúa su nombre, tienen como objetivo establecer una medida *equivalente* a la original. Por ello, la Corte debe procurar únicamente modificar el elemento que la vuelve inejecutables (de ser posible). La acción de incumplimiento no busca revisar la decisión de acción de protección, y por lo mismo, la medida equivalente debe dirigirse a dotar de ejecutabilidad a la medida, pero respetando su origen lo más posible. Si la medida original puede ser ejecutable a través de una modificación menor, la Corte no puede ver a su inejecutabilidad como una carta blanca para dictar nuevas medidas que nada se relacionan con la inejecutabilidad, pues implicaría una suerte de corrección de la decisión de origen.
13. En el presente caso, en el supuesto no consentido de que la medida sea inejecutable, la inejecutabilidad de la medida original es la falta de financiamiento del MIDUVI, por no ser una parte procesal. En este sentido, la forma de dictar una medida equivalente implicaría simplemente cambiar el sujeto obligado. Si la medida original obligaba al MIDUVI a financiar el bono, la medida equivalente debió obligar al GAD de Cuenca a dicho financiamiento. Con ello, la imposibilidad quedaría subsanada, y sin la necesidad de mutar sustancialmente la medida de origen.
14. La sentencia de mayoría, lejos de respetar la medida original, emitió dos modificaciones que nada se relacionan con la imposibilidad.
- 14.1. Primero, la decisión de mayoría dispuso que la reubicación sea gratuita, contrario a la medida original, que requería un aporte pecuniario de los accionantes. La gratuidad en nada se relaciona con la imposibilidad. No se justifica por qué el aporte pecuniario de los accionantes habría conllevado a que el decisorio sea inejecutable. En mi criterio, si la imposibilidad se relacionó con que el MIDUVI no fue parte procesal en la acción de protección, entonces no veo cómo la gratuidad habría dotado de ejecutabilidad a la medida original.

² 66-22-IS/24, párr. 51.

³ 19-18-IS/22, párr. 48.

14.2.Segundo, se dispuso la entrega de una placa en conmemoración a una de las accionantes. Nuevamente, esta medida en nada se relaciona con la imposibilidad de la ejecución de la medida original, ni tampoco se explica por qué lo anterior dotaría de ejecutabilidad al decisorio de origen.

3. Conclusión

15. Por lo anterior, considero que la sentencia de mayoría debió ordenar al GAD de Cuenca a financiar el bono de reubicación, y nada más.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.12.30
20:42:58 -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 31-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

3121IS-77885



Caso Nro. 31-21-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM/JVV

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.