

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

20-22-IN/24 En el Caso No. 20-22-IN Se acepta la acción de inconstitucionalidad No. 20-22-IN	2
11-18-IN/24 En el Caso No. 11-18-IN Se acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 11-18-IN	25
14-22-IS/24 En el Caso No. 14-22-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 14-22-IS	78
38-22-IS/24 En el Caso No. 38-22-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 38-22-IS	89
167-22-IS/24 En el Caso No. 167-22-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 167-22-IS	101



Sentencia 20-22-IN/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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

CASO 20-22-IN

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

SENTENCIA 20-22-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 29 literal b y 34 de la Ordenanza que norma el sistema de participación ciudadana en el cantón San Cristóbal, provincia de Galápagos. En su análisis, determina que el gobierno autónomo descentralizado puede regular la implementación de la silla vacía, sin embargo, las limitaciones contenidas en la ordenanza impugnada no son idóneas para salvaguardar el ejercicio del derecho de participación.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 8 de marzo de 2022, Miguel Arcelio Mosquera Briones, por sus propios derechos y en calidad de presidente de la Junta Ciudadana del cantón San Cristóbal (**“accionante”**), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 29 y 34 de la “Ordenanza que norma el sistema de participación ciudadana en el cantón San Cristóbal” (**“ordenanza impugnada”**), adoptada por el Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado de San Cristóbal el 7 de octubre de 2011.
2. La ordenanza impugnada fue publicada en el Registro Oficial 641 de 15 de febrero de 2012.
3. El 8 de marzo de 2022, mediante sorteo electrónico, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
4. El 27 de abril de 2022, la Sala de Admisión resolvió admitir a trámite la causa.¹ En lo principal, se dispuso correr traslado al Gobierno Autónomo Descentralizado de San

¹ La Sala estuvo conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Ali Lozada Prado.

Cristóbal (“**GAD de San Cristóbal**”) con la finalidad de que intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los artículos demandados y remita los informes y demás documentos que dieron origen a la ordenanza impugnada. Además, se dispuso notificar a la Procuraduría General del Estado y poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso a través de su publicación en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

5. El 19 de diciembre de 2023, conforme el orden cronológico de atención de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que se agreguen al proceso los escritos de 6 y 29 de junio 2022 y 25 de julio de 2023 presentados por el GAD de San Cristóbal en los que cumplió lo ordenado.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 436.2 de la Constitución y 75.1 literal d) y 191.2 literal a) de la LOGJCC.

3. Normas cuya inconstitucionalidad se demanda

7. En esta acción se impugnan, por el fondo, los artículos 29 y 34 de la ordenanza impugnada que prescriben lo siguiente:

7.1. Art. 29. REQUISITOS PARA OCUPAR LA SILLA VACÍA. Para ejercer el derecho de hacer uso de la silla vacía deben cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Él o la representante de la silla vacía debe ser mayor de 18 años, estar en pleno ejercicio de los derechos previstos en la Constitución de la República, no encontrarse en interdicción civil, no ser deudor del fisco, especialmente de la Municipalidad, no hallarse en estado de insolvencia fraudulenta declarada judicialmente, así como no encontrarse bajo efectos del alcohol o sustancias estupefacientes y psicotrópicas;
- b) Ser designado o designada por parte de la ciudadanía reunida en Asamblea General, en la que participen por lo menos del 1% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral de la última elección popular, para lo cual deberán hacer constar su participación con su rúbrica y número de cédula de identidad en los formularios para el efecto otorgados por el Consejo Nacional Electoral, así como también la copia de cédula de ciudadanía y certificado de votación de las últimas elecciones;
- c) Decisión de la Asamblea de intervenir en el o los asuntos de interés público que vayan a ser tratados en el Gobierno Municipal del Cantón San Cristóbal; y,

d) Comunicación dirigida al Alcalde del Cantón San Cristóbal, suscrita por un representante designado por la Asamblea, la misma que será presentada con 24 horas de anticipación a la realización de la Sesión del Cabildo.

7.2. Art. 34. TEMAS EN LOS QUE NO SE OCUPARÁ LA SILLA VACÍA. No podrá ocuparse la silla vacía en los siguientes temas:

- a) Cuando se debatan proyectos de ordenanzas de carácter económico y tributario;
- b) Cuando se trate de modificar la organización territorial, política y administrativa del cantón;
- c) Cuando se debata la aprobación del presupuesto, el plan cantonal de desarrollo y plan de ordenamiento territorial, debido a que éstos deben ser previamente conocidos y aprobados por la máxima instancia de participación ciudadana;
- d) Cuando se traten temas que atenten intereses individuales;
- e) Cuando se traten temas que atañen exclusivamente al gobierno y a la administración municipal, como en la elección del Vicealcalde/sa, conformación de comisiones, aprobación de reglamentos e instructivos; y,
- f) Otros que determina la Constitución y la ley.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la acción y pretensión

8. El accionante alega que los artículos impugnados en la demanda contravienen las siguientes disposiciones constitucionales: artículo 61, numeral 2 (derechos de los y las ecuatorianas a participar en asuntos de interés público); artículo 82 (derecho a la seguridad jurídica); artículo 85, inciso final (la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos); artículo 95 (principios de participación); artículo 101 (mecanismo de la silla vacía); y, artículo 204, inciso primero (naturaleza de la función de transparencia y control social).

9. Para fundamentar sus alegaciones, el accionante plantea los siguientes cargos:

9.1. El artículo 29.b de la ordenanza impugnada restringe el uso y acceso a la silla vacía por cuanto dispone que, quien quiera hacer uso de esta debe “[...] ser designado o designada por parte de la ciudadanía reunida en Asamblea General, en la que participen por lo menos del 1% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral de la última elección popular, para lo cual deberán hacer constar su participación con su rúbrica y número de cédula de identidad en los formularios para el efecto otorgados por el Consejo Nacional

Electoral [...]”² A su vez, crea una facultad, distinta de las establecidas en el artículo 219 de la Constitución, al Consejo Nacional Electoral (“CNE”).

9.2. El artículo 34 de la ordenanza impugnada contraviene el artículo 101 de la Constitución porque restringe temas que “[...] se pueden abarcar en la Participación Ciudadana [...]”. Por lo tanto, a criterio del accionante, existe una barrera que “restringe” el goce efectivo de los derechos de participación de quienes optan por usar la silla vacía.

10. Como pretensión, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la ordenanza impugnada y que, en caso de que esta sea reformada o derogada, se declare a la nueva o reformada ordenanza inconstitucional por conexidad.

4.2. Argumentos del GAD de San Cristóbal

11. El 6 de junio de 2022, el GAD de San Cristóbal señaló que la institución busca cumplir con su obligación de garantizar “[...] un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática [...]” y que “[...] ha buscado regular de manera constitucional y legal la garantía constitucional en lo que respecta a la participación ciudadana; y, de manera particular para el tema que nos ocupa, respecto de la silla vacía”.
12. En este sentido, el GAD de San Cristóbal manifiesta que se emitió la ordenanza impugnada con base en los artículos 101 de la Constitución, 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (“**Ley de Participación**”) y 311 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“**COOTAD**”). Al respecto, acotó que existe una propuesta de reforma a la ordenanza impugnada que está a cargo de la Comisión Permanente de Legislación y Fiscalización del Concejo Municipal de San Cristóbal.
13. Sobre los literales a, c y d del artículo 29 de la ordenanza impugnada, el GAD de San Cristóbal señala que no imponen requisitos que puedan generar una limitación al acceso de la silla vacía a los ciudadanos y ciudadanas porque todas las consideraciones prescritas están previstas en la Constitución, en el Código Orgánico Integral Penal y en la Ley

² El accionante señaló que requirieron los formularios y la información sobre cuántas personas se encontraban en el padrón electoral al Consejo Nacional Electoral. El 14 de diciembre de 2021, mediante oficio, el CNE dio respuesta a lo solicitado y señaló que el 1% del padrón electoral del cantón San Cristóbal corresponde a 6674 electores.

Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas. Posteriormente, se refiere al literal b del artículo 29 de la ordenanza impugnada e indica la necesidad de su reforma:

[...] pues consideramos que, a pesar de la buena intención del legislador a la época, la cual colegimos buscaba asegurar y garantizar la representatividad del ciudadano/a para ocupar la silla vacía, ha generado un requisito innecesario, que no se encuentra previsto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, para participar en la silla vacía [...].

14. Sobre el artículo 34 de la ordenanza impugnada, el GAD de San Cristóbal indica que “[...] este artículo también es motivo de revisión por parte de la Comisión de Legislación y Fiscalización, al tenor de lo expresado en líneas anteriores [...]”. Sin embargo, señala que la participación en el mecanismo de silla vacía tiene límites relacionados con que los temas a tratar deben involucrar el interés general, conforme lo manifestó también la Procuraduría General del Estado en la consulta 01262.
15. Con sustento en lo señalado, solicita que se declare “parcialmente” sin lugar la demanda y, considerando que se encuentra pendiente una reforma de la ordenanza impugnada, se “ratifique la permanencia en el ordenamiento jurídico como consecuencia de su constitucionalidad de los artículos 29 literales a, c, d, y 34 literales a, b, c, d, e, f”.

5. Planteamiento del problema jurídico

16. Al hacer control abstracto de constitucionalidad, esta Corte únicamente debe analizar las posibles incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas impugnadas y las normas constitucionales. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa en abstracto en relación con la Constitución.³
17. En ese sentido, no le corresponde a esta Corte analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica o si esta es correcta o incorrecta.⁴ Por ende, se hará un pronunciamiento únicamente respecto de los argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes” relacionados con la presunta incompatibilidad con la Constitución.
18. Según lo expuesto en el cargo del párrafo 9.1 *supra*, a pesar de que el accionante señala que el artículo 29 de la ordenanza impugnada es incompatible con la Constitución, se

³ CCE, sentencias 36-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párrs. 69 y 70 y 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.

⁴ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

refiere específicamente al contenido del literal b. Este exige que el o la ciudadana que desee participar en la silla vacía debe ser elegido en una Asamblea General, con la participación de mínimo 1% del padrón electoral y esto debe ser registrado a través de firmas en formularios otorgados por el CNE. Aun cuando se enuncian varios artículos de la Constitución en la demanda, la Corte estima pertinente plantear un problema jurídico con respecto los artículos 61.2 y 101 de la Constitución porque el argumento se relaciona con la presunta afectación al derecho de participación, ejercido a través del mecanismo de la silla vacía, a través de esta medida.

19. En cuanto al cargo contenido en el párrafo 9.2 *supra*, el accionante alega que el artículo 34 de la ordenanza impugnada, al regular los temas en los que no puede participar quien acceda a la silla vacía, crea una barrera que “restringe” el goce efectivo del derecho de participación, por lo que sería contrario al artículo 101 de la Constitución.
20. Por ende, el accionante alega que los artículos contenidos en el acto normativo, es decir en la Ordenanza impugnada, limitan su derecho de participación. Este Organismo considera pertinente resolver ambos cargos a través del problema jurídico que se plantea a continuación: **¿Los artículos 29 literal b y 34 de la ordenanza impugnada contravienen los artículos 61 numeral 2 y 101 de la Constitución debido a las limitaciones que imponen para el uso del mecanismo de la silla vacía?**

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿Los artículos 29 literal b y 34 de la ordenanza impugnada contravienen los artículos 61 numeral 2 y 101 de la Constitución debido a las limitaciones que imponen para el uso del mecanismo de la silla vacía?

21. Los derechos de participación están reconocidos, entre otros, en el artículo 61 de la Constitución, cuyo numeral 2 establece:

Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: [...] 2. Participar en los asuntos de interés público.

22. Asimismo, en el artículo 101 de la Constitución señala:

Art. 101.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en

función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.

- 23.** En los referidos artículos se reconoce el derecho de las y los ciudadanos ecuatorianos a participar en los asuntos de interés público como una forma de consolidar el sistema democrático. Uno de los mecanismos que prevé la Constitución para que se ejerza este derecho y permitir la participación de la ciudadanía en el debate y la toma de decisiones es la silla vacía. Esta es una de las expresiones más claras de los derechos de participación porque permite a la ciudadanía incidir en la toma de decisiones en diferentes niveles de gobierno.⁵
- 24.** Al respecto, esta Corte considera que, efectivamente, el artículo 29.b de la ordenanza impugnada limita el ejercicio del derecho de participación a través del uso de la silla vacía, al imponer una barrera que podría resultar excesiva. La norma impugnada exige a quienes aspiren a aprovechar este mecanismo que sean elegidos y designados, previamente, como representantes en una Asamblea General conformada con un porcentaje del padrón electoral.
- 25.** Asimismo, el artículo 34 de la ordenanza impugnada establece cinco temas particulares, además de los prescritos en la Constitución y la ley, en los que no puede participar él o la ocupante de la silla vacía. Por lo tanto, este Organismo considera que, efectivamente, existe una limitación al derecho de participación al excluir al ocupante de la silla vacía de ciertos debates públicos.
- 26.** Para determinar si las limitaciones a este derecho son compatibles con la Constitución, es necesario aplicar un test de proporcionalidad. De conformidad con el artículo 3.2 de la LOGJCC, para determinar si una norma que limita derechos cumple o no con el test de proporcionalidad es necesario verificar: i) que persiga un fin constitucionalmente válido; y ii) que sea, 1) idónea, 2) necesaria y 3) proporcional en relación con dicho fin. Para ello, la Corte plantea los cuatro siguientes problemas jurídicos:

26.1. ¿Las normas impugnadas persiguen un fin constitucionalmente válido al exigir que la persona ocupante del mecanismo de la silla vacía deba ser elegida previamente y al reglar los temas en los que no puede participar?

⁵ CCE, sentencia 1633-19-JP/24, 17 de enero de 2024, párr. 61.

- 26.2.** ¿Las normas impugnadas son idóneas para asegurar el ejercicio del derecho de participación a través del mecanismo de la silla vacía?
- 26.3.** ¿Existe otra medida, razonable, posible y que genere un impacto menor, capaz de asegurar el pleno ejercicio del derecho de participación a través del mecanismo de la silla vacía?
- 26.4.** ¿La limitación al derecho de participación contenida en las normas impugnadas es excesiva en comparación con el beneficio perseguido?
- 27.** Esta Corte advierte que en caso de constatarse que las normas impugnadas incumplen alguno de los requisitos a verificar, ya no sería necesario continuar con el análisis del siguiente requisito.

6.1.1. ¿Las normas impugnadas persiguen un fin constitucionalmente válido al exigir que la persona ocupante del mecanismo de la silla vacía deba ser elegida previamente y al reglar los temas en los que no puede participar?

- 28.** El artículo 95 de la Constitución prescribe que:

Los ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano [...].

- 29.** Asimismo, el inciso segundo del mismo artículo de la Constitución establece que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que debe ejercerse a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Al respecto, esta Corte ha mencionado que:

Los principios de participación contemplados en el artículo 95 tienen como fundamento el valor de la democracia como método para la adopción de decisiones. Todos los principios previstos en el artículo de referencia, los cuales modelan la participación ciudadana en los asuntos públicos, tienen como objetivo propiciar la deliberación como mecanismo de definición y resolución de nuestros intereses.⁶

⁶ CCE, sentencia 14-11-IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 29.

30. La participación ciudadana implica que las personas pueden y deben participar en las decisiones de los poderes públicos en todos los niveles de gobierno mediante los mecanismos previstos en la Constitución. La importancia de este derecho radica en que los individuos conformen un contrapeso al poder político y, entre otras cosas, busquen soluciones a sus necesidades diarias promoviendo el desarrollo de los gobiernos locales con base en valores culturales y la diversidad.⁷ Precisamente, el artículo 101 de la Constitución, instrumentaliza uno de los mecanismos de la democracia participativa, la silla vacía.
31. Al respecto, el artículo 251 inciso segundo de la Constitución señala que “[...] Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea”. En relación con la silla vacía, la Ley de Participación en su artículo 77 inciso cuarto prescribe que “[...] Los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán mediante ordenanza reglamentar el ejercicio de este derecho, sin jamás restringir lo previsto en la Constitución y la Ley [...]”. En esta misma línea, el artículo 311 inciso segundo del COOTAD prescribe que “[...] El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado [...]”.
32. En definitiva, la intervención de la ciudadanía en las sesiones de concejo de los gobiernos autónomos descentralizados (“**GAD**”) es parte del derecho de participación que se puede viabilizar a través de la silla vacía, sobre la base de la regulación normativa aprobada por los propios organismos. Por lo tanto, en términos generales, la ordenanza impugnada busca, conforme lo ordena la Constitución y la ley, regular la implementación del mecanismo de participación llamado silla vacía.
33. Para esta Corte es evidente que, en particular, las normas impugnadas, al imponer requisitos que deben ser cumplidos y observados por quien pretenda participar en la silla vacía, buscan permitir el adecuado uso de este mecanismo para asegurar el ejercicio de una de las expresiones del derecho de participación y precautelar la representatividad de las y los ciudadanos. Conforme ha mencionado previamente la Corte:

[...] es importante indicar que el derecho a la participación no es absoluto, pues al estar estrechamente vinculado al funcionamiento de los órganos estatales, requiere que se cumplan los requisitos determinados en las regulaciones correspondientes para su ejercicio [...]. Por ello, el uso de los mecanismos de participación directa exige también, por parte de la

⁷ CCE, sentencia 50-17-IN/22, 10 de agosto de 2022, párrs. 42 y 43.

ciudadanía, el cumplimiento de los requisitos para asegurar el funcionamiento democrático de dichos mecanismos.⁸

34. Al imponer requisitos previos que permitan seleccionar quién puede participar y al delimitar los temas de discusión en los que puede participar esta persona, las medidas buscan como fin garantizar el ejercicio del derecho de participación del ciudadano o ciudadana que tenga la intención de ocupar la silla vacía y, por lo tanto, priorizar el interés general. En consecuencia, las normas impugnadas persiguen un fin constitucionalmente válido.

6.1.2. ¿Las normas impugnadas son idóneas para asegurar el ejercicio del derecho de participación a través del mecanismo de la silla vacía?

35. Una medida es idónea siempre y cuando permita la consecución del fin constitucionalmente válido que se persigue. Es decir, debe existir una relación de causalidad entre la medida adoptada y el fin legítimo que se persigue.⁹
36. El mecanismo de la silla vacía tiene como objetivo principal devolver un rol protagónico a la ciudadanía en la toma de decisiones de asuntos públicos y también catapultar a la sociedad como un actor político. Cada GAD tiene la obligación de promover que se instaure un gobierno abierto a través de la implementación de la silla vacía. Por ende, conforme se concluyó en la sección anterior, el fin constitucional de cualquier regulación que se adopte debe indiscutiblemente garantizar el ejercicio del derecho de participación de cualquier ciudadano o ciudadana que tenga la intención de ocupar la silla vacía y, por lo tanto, priorizar el interés general.
37. Sobre la medida adoptada en el artículo 29.b de la ordenanza impugnada, esta exige que, quien quiera participar en la silla vacía, debe ser i) elegido en una Asamblea General; ii) con participación de mínimo 1% del “padrón electoral de la última elección popular”; y, iii) que esto sea constatado en formularios otorgados por el CNE.
38. Sobre el primer elemento, la norma exige que quien quiera participar a través de la silla vacía en las sesiones del GAD de San Cristóbal debe ser elegido previamente. Básicamente, se impone la obligación a la ciudadanía de conformar una asamblea, es decir un foro o un espacio propicio de deliberación que normalmente se conforma con el fin de

⁸ CCE, sentencia 1633-19-JP/24, 17 de enero de 2024, párr. 62.

⁹ CCE, sentencia 89-21-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 60.

tomar decisiones en colectividad, debatir, brindar apoyo e intercambiar información sobre asuntos que afectan los deberes, derechos y obligaciones de la ciudadanía. Por ejemplo, el artículo 56 de la Ley de Participación prescribe, en relación con las asambleas locales, que “[...] la ciudadanía podrá organizar una asamblea como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos [...]”.

39. El artículo 101 de la Constitución establece que la silla vacía la ocupará “una representante o un representante ciudadano”.¹⁰ En esa línea, la exigencia del artículo 29.b. de elegir un o una representante de la ordenanza impugnada podría ser conducente para alcanzar el fin constitucionalmente válido, toda vez que en la silla vacía se privilegia a la opinión del individuo —o a la organización social que represente—.
40. Sin embargo, en el artículo 95 de la Constitución se concibe que el sistema de democracia participativa implica, precisamente, que la participación de la ciudadanía en general puede darse de forma individual o colectiva. Este criterio se recoge también en el artículo 23.1.a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que manifiesta que toda la ciudadanía tiene derecho de: “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. Así también, el artículo 72 de la Ley de Participación prescribe que “[s]on mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley”.
41. El artículo 101 de la Constitución, al concebir la existencia de la silla vacía, señala quién puede participar y para qué, es decir que da pautas, aunque de forma general, sobre cómo debería funcionar en la práctica este mecanismo de participación. No se especifica si es que debe ser seleccionada la persona que va a ocupar la silla vacía, tampoco se establece que esta deba ser sometida a una elección previa ni entre quiénes. No obstante, conforme se señaló en el párrafo previo, el artículo 95 de la Constitución sí manifiesta expresamente que la participación puede darse de manera individual o colectiva. Por lo tanto, es natural entender que la persona que ocupe la silla vacía podría ser elegida por ser, por ejemplo, la más calificada para discutir sobre determinado tema a ser tratado o podría ser cualquier ciudadano o ciudadana que cumpla con los demás requisitos racionalmente exigidos en el

¹⁰ Al respecto, en la sección sexta sobre la “representación política” en la Constitución, se señala la forma cómo se elige un individuo para ser un representante ciudadano.

ordenamiento jurídico e instaurados a través de las ordenanzas de los GAD, como no encontrarse inhabilitado.¹¹

42. El artículo 34 de la Ordenanza impugnada confunde figuras previstas en la Constitución, precisamente, para reforzar los distintos tipos de democracia. Particularmente, este mecanismo de participación de la silla vacía se configura de esta manera porque facilita la alternancia y pluralidad de actores sociales que, usualmente, son excluidos por el sistema electoral tradicionalmente estructurado, distinta a los mecanismos para ejercer la democracia representativa. Al respecto, el artículo 1 inciso segundo de la Constitución manifiesta que: “[...] La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”. A su vez, en el artículo 61 numeral 2 se prescribe que los ecuatorianos y ecuatorianas tienen derecho a “participar en los asuntos de interés público”, mientras que el numeral 8 del mismo artículo especifica que tienen derecho a “Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten”.
43. La Constitución prevé que el pueblo es el mandante por lo que, además de elegir a sus representantes y autoridades, tiene la posibilidad de participar, en ocasiones, sin intermediaciones en la toma de decisiones en la esfera pública. El artículo 65 de la Constitución, al establecer la configuración de un sistema de partidos y movimientos políticos, reconoce, por un lado, que se debe garantizar la participación en condiciones de paridad entre hombres y mujeres, la alternancia y la participación de los “sectores discriminados”, sin embargo, también establece que estas formas de organización deben sujetarse y ser sometidas a “procesos electorales internos o elecciones primarias” mediante los cuales se seleccionan a sus directivas y candidatos.
44. Por otro lado, la silla vacía, como mecanismo de participación, pretende “[...] una representación alternada y plural de la ciudadanía ante sus gobernantes cantonales, ya que en esos espacios se discuten asuntos que tienen un impacto indiscutible en las y los

¹¹ Por ejemplo, respecto del mecanismo de participación adoptado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato, este Organismo señaló que el requisito de indicar y justificar el motivo de la comparecencia, impuesto por la ordenanza impugnada, no podría determinarse como una barrera irrazonable que impida el ejercicio. Esto en razón de que “[...] la Comisión General constituye un espacio de diálogo entre los peticionarios y los representantes del GADM Ambato que fueron elegidos democráticamente. Por tanto, que la administración municipal conozca sobre los motivos que serán tratados en el Pleno de su Concejo Municipal es lo mínimo exigible a fin de garantizar una discusión que se apegue a las necesidades de quienes requieran ser escuchados”. Ver, CCE, sentencia 41-22-IN/24, 8 agosto de 2024, párr. 34.

ciudadanos [...]”¹² y evitar la concentración del poder únicamente en determinados individuos. Con miras a propiciar consensos sociales, este mecanismo procura contar con una diversidad de criterios, puntos de vista y opiniones ligadas a distintas realidades socioculturales y factores que pueden incidir en la construcción de políticas públicas, planes de desarrollo, entre otros. Conforme ha señalado la Corte:

La silla vacía es un medio constitucional adecuado para lograr el ejercicio del derecho a la participación y construye una relación entre la democracia directa y la representativa, mediante la habilitación de canales de diálogo que eliminen las barreras entre la administración y el administrado. Este es un mecanismo de participación directa en el ámbito de los gobiernos autónomos descentralizados, en los que se trata asuntos de interés para la comunidad.¹³

45. En esta línea, es trascendental que la convocatoria para ocupar la silla vacía a determinadas sesiones sea abierta porque nada obsta que la ciudadanía de forma libre y voluntaria pueda organizarse en asambleas generales, cabildos populares, audiencias públicas y demás formas de participación previstas en la Constitución, para designar a sus delegadas o delegados para ocupar la silla vacía. Por ende, sobre el elemento i), ser elegido en una Asamblea General, se concluye que la obligación de conformar una asamblea para elegir a quien va a ocupar la silla vacía no es conducente para alcanzar el fin constitucionalmente válido que es permitir el ejercicio del derecho de participación de cualquier ciudadano o ciudadana y, por ende, salvaguardar el interés general.
46. Respecto a los elementos ii) y iii) relacionados con el número de “participantes” es necesario aclarar qué entiende nuestro ordenamiento jurídico por “padrón electoral de las últimas votaciones”. El artículo 78 de la Ley Orgánica Electoral prescribe que el registro electoral consiste en el listado elaborado por el CNE de personas mayores de dieciséis años que están habilitados para votar. A su vez, en el mismo artículo, se describe al padrón electoral como “[...] el segmento del registro nacional electoral utilizado para cada junta receptora del voto [...]”.
47. Con base en el oficio de 14 de diciembre 2021 remitido por el propio CNE al accionante, el padrón electoral de San Cristóbal de las últimas elecciones, en relación con ese periodo, se conformó de 6 674 personas. Es decir que la asamblea debería constituirse con la participación mínimo del 1% de este número para poder cumplir con la instalación de una asamblea general que se considere legítima. Sin embargo, no es imperiosa la elección del

¹² CCE, sentencia 41-21-IN/24, 8 de agosto de 2024, párr. 40.

¹³ CCE, sentencia 1633-19-JP/24, 17 de enero de 2024, párr. 61.

ocupante de la silla vacía conforme se concluyó en el párrafo 45 *supra* y, en caso de realizarse, tampoco resulta imprescindible que una asamblea de esta índole deba conformarse por un número mínimo de ciudadanos para considerarse como válida. Esto contravendría el artículo 95 de la Constitución que señala que esta forma de organización es individual o colectiva y el artículo 96 de la Constitución que reconoce que la organización es voluntaria y permite que la ciudadanía se organice “de forma autónoma e independiente”.¹⁴ La Corte, en la sentencia 70-16-IN/24, al analizar el texto de la norma impugnada en esa acción de inconstitucionalidad señaló que:

Adicionalmente, se especifica que, las asambleas pueden incluir una diversidad de integrantes, sin que su participación esté condicionada al cumplimiento de requisitos como estar legalmente constituidos, puesto que admite que estén integradas por ciudadanos a título personal o colectivo, así como por organizaciones de hecho o derecho. En este aspecto, cumple con el artículo 95 de la Constitución en cuanto a que las ciudadanas y ciudadanos participen en forma individual y colectiva.¹⁵

48. Finalmente, sobre los formularios —que deberían ser otorgados por el CNE— en los que correspondería recolectar las firmas, cabe recordar que, en atención a lo mencionado en los párrafos previos, estos no deberían ser requeridos por la ciudadanía para acceder a la silla vacía por cuanto no es obligatoria la conformación de una asamblea previamente. De igual manera, en atención a lo señalado por el accionante conforme el párrafo 9.1 *supra*, sobre que se crea una facultad distinta de las establecidas en la Constitución al CNE, es oportuno indicar que el artículo 219 de la Constitución establece, entre las competencias del CNE, las siguientes:

[...] 1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones. [...] 12. Organizar y elaborar el registro electoral del país y en el exterior en coordinación con el Registro Civil [...].

49. Por otro lado, el artículo 208 de la Constitución establece que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es el órgano encargado de: “[...] 1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción [...]”. En esta línea, el artículo 62 de la Ley de Participación señala que “Los diferentes niveles de gobierno, las respectivas autoridades locales o el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social apoyarán a las asambleas locales para hacer efectivo un verdadero sistema de participación

¹⁴ CCE, sentencia 70-16-IN/22, 14 de septiembre de 2022, párr.39.

¹⁵ CCE, sentencia 70-16-IN/22, 14 de septiembre de 2022, párr.32.

ciudadana”. Efectivamente, se constata que existen determinados mecanismos de participación como la iniciativa popular, el referéndum o la consulta popular que, necesariamente, requieren la intervención del CNE porque la Constitución obliga a la realización de un proceso de elecciones. No obstante, para otros mecanismos de participación, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es un ente de apoyo encargado de su correcta consecución, sin que esto implique que ambos órganos no puedan intervenir de forma coordinada y en el ámbito de sus atribuciones.

50. Por lo tanto, la exigencia de instaurar un sistema local de elecciones no es una imposición que nazca de la norma constitucional para designar a la persona ocupante de la silla vacía y, más allá de eso, contraviene expresamente la naturaleza del mecanismo de participación tal y como está concebido en la Constitución de acuerdo con los artículos 95 y 101.
51. Por las razones expuestas, la ordenanza impugnada, al exigir una asamblea general (elemento i) con la participación de al menos el 1% del padrón electoral de las últimas elecciones y que esto conste en formularios otorgados por el CNE (elementos ii y iii), no es una medida idónea que permita materializar el fin que persigue su regulación mediante la ordenanza impugnada. Es decir, garantizar el ejercicio del derecho de participación de cualquier ciudadano o ciudadana a través del acceso al mecanismo de la silla vacía y, por ende, preservar el interés general.
52. En relación con **la medida establecida en el artículo 34 de la ordenanza impugnada**, esta limita una serie de temas en los que la persona ocupante de la silla vacía no puede participar, conforme se transcribe en el párrafo 9.2 *supra*.
53. Conforme el artículo 101 de la Constitución, los ciudadanos pueden participar en la silla vacía “[...] en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones” y el artículo 61 numeral 2 del mismo cuerpo normativo establece que pueden participar en los “asuntos de interés público”. Adicionalmente, en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana se concibió que: “[l]a participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad [...]”.
54. Por otro lado, el artículo 77 de la Ley de Participación y el artículo 311 del COOTAD prevén que el o la ocupante de la silla vacía tiene voz y voto y que, además, puede ser sujeto de responsabilidad civil, penal y administrativa. Esto no los convierte en funcionarios ni servidores públicos, tampoco representan una dignidad elegida por

elección popular ni siquiera si son designados previamente por la propia ciudadanía. A pesar de poder participar activamente en las discusiones, deliberar y ostentar responsabilidad, sus facultades están limitadas según el tema que se trate en las distintas sesiones con base en la Constitución.

55. Los mecanismos de participación, como la silla vacía, están concebidos para la construcción de un verdadero poder popular que defienda y abogue por el interés general. Se prioriza la interacción de la ciudadanía con los diferentes niveles de gobierno, en cuestiones locales y nacionales, y exigen un alto nivel de responsabilidad social. En consecuencia, el derecho de participación ejercido a través del uso del mecanismo de la silla vacía también conlleva un límite impuesto constitucionalmente relacionado con que los temas a tratar deben involucrar “el interés público”.¹⁶
56. Claramente esto evita que los y las ocupantes se inmiscuyan en cuestiones de orden estrictamente político y permite evitar que la silla vacía sea utilizada para buscar favorecer posiciones individuales o meramente políticas. Así, se entendería que son de interés público los temas que guardan relación directa con la ciudadanía y cuyas decisiones pueden afectar o perturbar de alguna manera el desarrollo social, político y económico. Conforme lo ha descrito la Corte Interamericana, son: “[...] asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes”.¹⁷
57. El artículo 56 del COOTAD prescribe que el concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del GAD y que se integra por “[...] el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por las concejalas elegidos por votación popular [...]”. En principio, la persona que participe en la silla vacía, conforme la configuración de la Constitución tendría facultades similares a las de los otros integrantes del cuerpo colegiado de los GAD. Sin embargo, esto dependerá del tema que se trate en cada sesión por cuanto el ocupante de la silla vacía no forma parte de los concejos municipales.
58. A su vez, el artículo 57 del mismo cuerpo normativo especifica cuáles son las facultades del consejo en términos generales. Sin embargo, se distinguen atribuciones exclusivas del

¹⁶ CCE, sentencia 1633-19-JP/24, 17 de enero de 2024, párr. 61.

¹⁷ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo22.pdf> (15 de julio de 2024).

concejo municipal de cada GAD relacionadas, por ejemplo, con su organización política-administrativa. Por lo que, en caso de que en una sesión se discuta sobre temas que se relacionen con lo mencionado, no podrá participar la persona ocupante de la silla vacía por no tratarse de temas de interés público conforme el artículo 101 de la Constitución. Por lo tanto, es necesario que el ámbito de participación sea definido a través de la normativa correspondiente emitida por el GAD. Conforme ha mencionado esta Corte el derecho de participación:

[...] requiere que se cumplan los requisitos determinados en las regulaciones correspondientes para su ejercicio. Las regulaciones que se determinan en las normas legales e infralegales para el ejercicio de este derecho deben hacer posible el ejercicio del derecho a la participación y no deben contemplar barreras irrazonables que impidan su ejercicio.¹⁸

59. En razón de lo expuesto conviene señalar que existe la necesidad de que el ámbito de participación sea definido por el GAD, en función de la sesión del concejo y de la especificidad del tema que será tratado. Se observa que en el artículo 34 de la ordenanza impugnada se prohíbe la participación en asuntos que podrían considerarse político-administrativos de forma unívoca como la elección de vicealcalde o vicealcaldesa o la conformación de las distintas comisiones. Sin embargo, existen temas que podrían llegar a incidir, de forma directa e indirecta, en la vida diaria de la ciudadanía como la delimitación de los lineamientos del plan cantonal de desarrollo, es decir asuntos de interés público. Por ende, del listado, que no es taxativo conforme el literal f, resaltan temas en los que, en determinadas circunstancias, la ciudadanía debería poder participar a través del mecanismo de la silla vacía. Incluso, al respecto, se pronunció el propio GAD de San Cristóbal en su informe, conforme se transcribió en el párrafo 14 *supra*. Las circunstancias podrían variar dependiendo de los puntos que vayan a ser tratados en relación con cada tema, por lo que la participación de quien ocupe la silla vacía en función del tema debe ser analizado por el GAD caso a caso.
60. En conclusión, esta Corte reitera que, para la configuración de este modelo de democracia es trascendental la participación de los actores que la integran a través de las herramientas que permiten el involucramiento de todos quienes se ven afectados de manera directa e indirecta por la toma de decisiones de los gobiernos. Por esta razón, la limitación de los

¹⁸ CCE, sentencia 1633-19-JP/24, 17 de enero de 2024, párr. 62.

temas debería evaluarse caso a caso en función de lo que se pretende discutir en cada sesión.¹⁹

61. Además, de los considerandos de la ordenanza impugnada y de los documentos de trabajo que remitió el GAD de San Cristóbal adjunto a su informe de descargo, no se advierte una justificación jurídicamente razonable que explique la razón del establecimiento de cada una de las limitaciones contenidas en los literales del artículo 34 respecto de los distintos temas en los que podría participar la persona que acceda a la silla vacía. En definitiva, esta no es una medida idónea que permita garantizar el ejercicio del derecho de participación a través del acceso de cualquier ciudadano o ciudadana al mecanismo de la silla vacía y, por ende, preservar el interés general.
62. Por ende, las medidas adoptadas en los artículos 29 literal b y 34 de la ordenanza impugnada, lejos de ser conducentes para garantizar el acceso de cualquier ciudadano o ciudadana al mecanismo de la silla vacía, restringen la implementación del mecanismo de participación de la silla vacía conforme se configura en los artículos 61 numeral 2 y 101 de la Constitución. Estas regulaciones no responden a la obligación que tienen los GAD de desarrollar normativamente, en caso de ser necesario, la vía adecuada para promover la participación ciudadana a través de la silla vacía.
63. Por último, conforme se señaló en el párrafo 27 *supra*, toda vez que se ha encontrado que las medidas de los artículos analizados no son idóneas, no resulta necesario resolver los problemas jurídicos que se plantearon dirigidos a determinar si estas son necesarias y proporcionales en sentido estricto.
64. En conclusión, la Corte declara la inconstitucionalidad de los artículos 34 y 29 literal b por las razones antes expuestas.

7. Efectos de la sentencia

65. El artículo 95 de la LOGJCC prescribe que “[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. Señala que “[d]e manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza

¹⁹ A propósito, se puede considerar que en la sentencia 1633-19-JP/24, la Corte Constitucional estimó que la acción de protección y las medidas cautelares son garantías jurisdiccionales que podrían permitir tutelar derechos que pueden verse vulnerados debido a una negativa injustificada del acceso a la silla vacía.

normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.

66. La Corte declara la inconstitucionalidad de los artículos 34 y 29 literal b por las razones antes expuestas, por lo que le dará efectos inmediatos y hacia al futuro a la presente sentencia.²⁰ El GAD de San Cristóbal deberá acatar lo dispuesto en los párrafos previos a partir de su notificación, sin que esto implique la existencia de un vacío normativo o la limitación del ejercicio de algún derecho.
67. Ahora bien, esta Corte observa que los literales c y d del artículo 29 de la ordenanza impugnada tienen estrecha relación con el literal b puesto que dependen del requisito contenido en aquel (la designación del ocupante de la silla vacía a través de una asamblea en la que participe el 1% del padrón electoral). Esto ocurre al determinar que aquella asamblea es la que decide si el elegido o elegida interviene en determinada sesión (literal c) y al señalar que la comunicación de aviso para la intervención en determinada sesión debe ser suscrita por un representante de la referida asamblea (literal d).
68. En observancia de los principios que rigen el control abstracto de constitucionalidad reconocidos en el artículo 76.5 de la LOGJCC que dispone: “cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada”, la Corte Constitucional debe garantizar, en la medida de lo posible, la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico. Esto implica agotar previamente todas las interpretaciones a favor de los derechos que permitan la vigencia de la norma en el ordenamiento jurídico y recurriendo a la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.
69. Por ello, con la finalidad de mantener la coherencia del ordenamiento jurídico, dado que en líneas anteriores se ha establecido que no es constitucionalmente válido que se obligue a la conformación de una “asamblea general” en la que participen por lo menos del 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la última elección popular, con formularios para el efecto otorgados por el CNE para la elección para designar al ocupante de la silla vacía, resulta necesario a través de esta sentencia especificar cómo deberán

²⁰ Ver, CCE, sentencia 1121-12-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 56. “En suma, la vigencia de esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso judicial concreto, sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión; [...]”.

leerse los literales c y d. En el literal c, donde dice “la Asamblea”, se sustituye el texto por “la o el ciudadano”. En el literal d, se eliminará la frase “suscrita por un representante designado por la Asamblea”. Hasta que el Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado de San Cristóbal regule sobre la materia, las normas tendrán el siguiente texto:

70. Los literales c y d están prescritos de la siguiente manera:

- c) Decisión de la Asamblea de intervenir en el o los asuntos de interés público que vayan a ser tratados en el Gobierno Municipal del Cantón San Cristóbal; y,
- d) Comunicación dirigida al Alcalde del Cantón San Cristóbal, suscrita por un representante designado por la Asamblea, la misma que será presentada con 24 horas de anticipación a la realización de la Sesión del Cabildo.

71. Los literales c y d, de ahora en adelante, deberán leerse así:

- c. Decisión de la o el ciudadano de intervenir en el o en los asuntos de interés público que vayan a ser tratados por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón San Cristóbal.
- d. Comunicación dirigida al Alcalde del Cantón San Cristóbal, la misma que será presentada con 24 horas de anticipación a la realización de la Sesión del Cabildo.

72. Por último, se recuerda a los GAD que:

[...] en la regulación normativa que deben realizar sobre el acceso y ejercicio del derecho a la participación mediante la silla vacía, deben evitar establecer barreras que impidan su ejercicio, obstaculizando que la ciudadanía se pronuncie e incida en las decisiones sobre los temas de su interés y promoviendo la alternabilidad la representación diversa de la ciudadanía.²¹

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 inconstitucionalidad **20-22-IN**.
- 2. Declarar** la inconstitucionalidad, por el fondo, con efectos inmediatos y a futuro de los artículos 29 literales b y 34 de la “Ordenanza que norma el sistema de

²¹ CCE, sentencia 1633-19-JP/24, 17 de enero de 2024, párr. 99.

participación ciudadana en el cantón San Cristóbal” publicada en el Registro 641 de 15 de febrero de 2012, por contravenir los artículos 61 numeral 2 y 101 de la Constitución. Como consecuencia, hasta que el Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado de San Cristóbal regule sobre la materia, los literales c y d del artículo 29 deben constar conforme se detalla en el párrafo 71 *supra* y a continuación:

c. Decisión de la o el ciudadano de intervenir en el o en los asuntos de interés público que vayan a ser tratados por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón San Cristóbal.

d. Comunicación dirigida al Alcalde del Cantón San Cristóbal, la misma que será presentada con 24 horas de anticipación a la realización de la Sesión del Cabildo.

3. **Disponer** la notificación de este fallo a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, al Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador y al Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, quienes a su vez se encargarán de su difusión a todos los gobiernos autónomos descentralizados bajo su competencia. El cumplimiento de esta medida deberá ser informado documentadamente a la Corte Constitucional, en el término de 20 días contado a partir de la notificación de la sentencia.
4. **Exhortar** a los GAD que observen los parámetros de esta sentencia al momento de reformar y/o elaborar las ordenanzas e insistir en que, mediante las ordenanzas que emitan para regular el uso de la silla vacía, garanticen los derechos de participación.
5. 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 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 12 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2022IN-727b8



Caso Nro. 20-22-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de septiembre 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 11-18-IN/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 29 de agosto de 2024

CASO 11-18-IN

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

SENTENCIA 11-18-IN/24

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Mauricio Martín Alarcón Salvador, Marcelo Patricio Espinel Vallejo, Carolina Fátima Ponce Eguiguren, Luis Fernando Verdesoto Custode contra la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018. Este Organismo acepta parcialmente la acción y declara la inconstitucionalidad parcial del artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la ley en cuestión.

Índice

_Toc176333510

1. Antecedentes procesales	
2. Competencia	
3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda	
4. Argumentos de los sujetos procesales	
4.1. Fundamentos de la acción y pretensión	
4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional	
4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado	
4.4. Argumentos de la presidencia de la República del Ecuador	
4.5. Argumentos de los terceros con interés	
5. Planteamiento de los problemas jurídicos	
6. Resolución de los problemas jurídicos	
6.1. Artículo 3 de la LRLOCPCCS –numeral 6, artículo 20 de la LOCPCCS–	
6.1.1. ¿Se transgrede el principio de jerarquía normativa porque la LOCPCCS contempla un requisito adicional a los aprobados por la ciudadanía mediante referéndum, esto es tener un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS?	
6.1.2. ¿Exigir un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS es incompatible con “el principio de no discriminación” y el derecho a ser elegido?	

- 6.2. ¿El numeral 5, artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 3 de la LRLOCPCCS y el artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 4 de la LRLOCPCCS, transgreden la seguridad jurídica por contener presuntos requisitos ambiguos?.....
- 6.3. ¿El artículo 10 de la LRLOCPCCS –32 de la LOCPCCS– es incompatible con el derecho al voto al condicionar que los siete candidatos elegidos sean tres hombres, tres mujeres y un representante étnico o del exterior?.....
- 6.4. ¿El primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS transgrede el derecho a la libertad de expresión por impedir que varios sujetos realicen proselitismo político?.....
- 6.5. ¿El artículo 23, tercer inciso, de la LOCPCCS transgrede el derecho a la libre asociación por excluir a las organizaciones de hecho?.....
7. **Efectos**.....
8. **Decisión**.....

1. Antecedentes procesales

1. El 2 de abril de 2018, los señores Mauricio Martín Alarcón Salvador, Marcelo Patricio Espinel Vallejo, Carolina Fátima Ponce Eguiguren y Luis Fernando Verdesoto Custode (“**accionantes**”) presentaron una acción de inconstitucionalidad contra la “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum”.¹
2. En escrito de 16 de abril de 2018, Ruth Hidalgo, en calidad de directora ejecutiva y representante legal de la Corporación Participación Ciudadana-Ecuador, presentó un *amicus curiae*.
3. El 2 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad signada con el número 11-18-IN y en lo principal dispuso que, la Asamblea Nacional del Ecuador, la presidencia de la República del Ecuador y la Procuraduría General del Estado intervengan en el proceso y remitan los correspondientes argumentos respecto de la constitucionalidad de la norma impugnada.²

¹ Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum, Registro Oficial 207, segundo suplemento, 23 de marzo de 2018.

² El Tribunal de la Sala de admisión estuvo integrado por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez y por el actual juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.

4. El 3 de junio de 2018, la Procuraduría General del Estado (“PGE”) presentó sus argumentos respecto a la demanda de inconstitucionalidad. El 5 de junio de 2019, la presidencia de la República del Ecuador presentó un escrito con sus argumentos respecto a la norma impugnada. La Asamblea Nacional realizó la misma gestión el 20 de junio de 2019.
5. El 30 de agosto de 2023, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con el artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

7. En el Registro Oficial 207, segundo suplemento, de 23 de marzo de 2018, se publicó la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018 (“LRLOCPCCS”). En específico, los accionantes formulan argumentos respecto a los artículos 3, 4, 7, 10 y 12 de la ley *ibidem* (“disposiciones impugnadas”). Las disposiciones impugnadas por los accionantes contemplan lo siguiente:

Art. 3.- En el artículo 20, sustituyese el texto Para ser Consejera o Consejero por Para postularse a consejero o consejera se requiere (sic)

Incorpórese los siguientes numerales con lo siguiente:

5. Acreditar trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en lucha contra la corrupción, o reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general.

6. Poseer título de tercer nivel legalmente registrado en el sistema de educación superior.

Art. 4.- A continuación del artículo 20, incorpórase (sic) un artículo innumerado con lo siguiente:

Art. (...) Alcance de los requisitos.- El requisito de trayectoria en organizaciones sociales consiste en haber sido miembro o socio de una organización social legalmente reconocida, durante los últimos cinco años. El requisito de trayectoria en participación ciudadana consiste en acreditar al menos tres o más de las siguientes iniciativas, realizadas durante los últimos cinco años: impulso de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de ejercicio de derechos; promoción de iniciativa popular normativa; participación en programas de voluntariado, acción social y desarrollo; participación en iniciativas de formación ciudadana; o, haber promovido asambleas locales, presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildos locales, silla vacía, veedurías, observatorios, consejos consultivos, consulta previa o veedurías ciudadanas. El requisito de lucha contra la corrupción consiste en haber presentado o participado en iniciativas normativas o de política pública en temas de transparencia, manejo y control de recursos públicos o en veedurías ciudadanas con el fin de ejercer control social sobre la cosa pública. La probidad notoria y el reconocido prestigio que evidencie compromiso cívico y de defensa del interés general consiste en haber mantenido una conducta intachable a lo largo de su vida. Cualquier ciudadano podrá fundamentadamente, demostrar el incumplimiento de este requisito por parte de un candidato luego de su postulación.

Art. 7.- En el artículo 23, Sustitúyese (sic) en el inciso primero por el siguiente: “De las candidatas y candidatos.- La elección a consejeras y consejeros se realizará, de las postulaciones presentadas por las organizaciones sociales y, ciudadanas y ciudadanos a título personal, que vivan en el país o en el exterior, en los términos y condiciones que determina esta ley; las organizaciones sociales no podrán auspiciar a más de una persona.” Sustitúyese (sic) el tercer inciso por el siguiente: “Las organizaciones sociales que auspicien candidatas y candidatos deberán acreditar existencia y vida jurídica de al menos diez años y actividad comprobada durante los últimos cinco años”.

Art. 10.- Sustitúyese el artículo 32, por lo siguiente:

Art. 32.- De las listas y de las papeletas electorales.-El Consejo Nacional Electoral, para los comicios, elaborará una papeleta con tres listas electorales: una de mujeres; una de hombres; y, una de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior, en la que se observará la alternancia de género. El orden de ubicación en las papeletas se establecerá mediante sorteo.

Los candidatos o candidatas de pueblos, nacionalidades, indígenas, afroecuatorianos y montubios, expresarán su preferencia de participación en cualquiera de las tres listas.

Las consejeras y consejeros serán electos en circunscripción única, que incluirá la nacional y la especial del exterior. Los electores podrán votar por hasta siete candidatos, tres candidatos de la lista de hombres, tres candidatos de la lista de mujeres y un candidato de la lista de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior.

Art. 12.- A continuación del artículo 35, agréganse (sic) los siguientes artículos innumerados: [...]

Art. (...).- Prohibición.- Ningún partido o movimiento político, organización social, funcionario público, candidato o ciudadano podrá realizar actos de proselitismo político a

favor o en contra de ningún candidato o candidata a consejera o consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual será considerado infracción electoral, conforme la Ley. El Consejo Nacional Electoral, se encargará de la promoción de los nombres, trayectoria y propuestas de cada uno de los candidatos y candidatas, en igualdad de condiciones y oportunidades. No se podrá recibir ni utilizar financiamiento privado de ningún tipo. El candidato o candidata que contravenga estas disposiciones será descalificado por el Consejo Nacional Electoral.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. Los accionantes manifiestan que las disposiciones impugnadas violan el derecho a ser elegido y el principio de no discriminación, el derecho al voto, el principio de jerarquía normativa, el principio de legalidad, el derecho a la libertad de asociación y a la libertad de expresión.
9. Sobre el artículo 3 de la LRLOCPCCS –numeral 6, artículo 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“**LOCPCCS**”) –, los accionantes indican que establecer como requisito el título de tercer nivel viola el derecho a ser elegido y el principio de no discriminación. Consideran que existe una violación al principio de jerarquía normativa pues el artículo 205 de la CRE prescribe:

Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años, a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo mandato será de cuatro años. En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación, salvo para los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en cuyo caso se principalizará (sic) el correspondiente suplente hasta la finalización de ese periodo. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo. **Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos y serán seleccionadas mediante concurso público de oposición y méritos en los casos que proceda, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana.** (énfasis añadido).

10. Los accionantes mencionan que la CRE no contempla “ningún tipo de requisito en cuanto a la formación académica de los postulantes”. Por lo que, manifiestan que es improcedente que una ley orgánica contemple un “requisito adicional a los aprobados por la ciudadanía mediante referéndum”. Es decir que, la LOCPCCS contempla un “requisito adicional a aquellos aprobados por la ciudadanía mediante referéndum”, por lo que se violaría el principio de jerarquía normativa.

11. Por otro lado, respecto al numeral 5, artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 3 de la LRLOCPCCS, los accionantes consideran que existe una violación al principio de legalidad por “establecer requisitos ambiguos para los candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, particularmente el requisito de acreditar reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general”. Señalan que la norma referida no incluye una definición de “conducta intachable” y tampoco establece parámetros “claros” sobre la impugnación de un candidato que incumpla esta condición.
12. Respecto al artículo 10 de la LRLOCPCCS, los accionantes manifiestan que se “radicaliza” la acción afirmativa ya que se condiciona el voto para que, de los siete candidatos, tres sean hombres, tres sean mujeres y uno sea “representante de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios y de los representantes de ecuatorianos en el exterior”. Por ello, señalan que el artículo *ibidem* viola el derecho al voto pues restringe la libertad “que debe regir en cualquier proceso de sufragio ciudadano”; así como el principio democrático de unidad de voto.
13. Posteriormente, sobre la violación al derecho a la libertad de asociación, los accionantes indican que:

El artículo 207 de la Constitución, reformado mediante referéndum aprobado el pasado 4 de febrero de 2018, establece que los candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social deben ser ciudadanos con experiencia en organizaciones sociales, participación ciudadana y lucha contra la corrupción. Esta disposición evidencia que el organismo debe estar conformado por representantes de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil.

14. Así, manifiestan que el artículo 4 de la LRLOCPCCS violenta el derecho a la libertad de asociación pues contempla que un candidato debe demostrar “trayectoria en una organización social [y] esta debe estar legalmente reconocida”. Los accionantes consideran que “el Estado no puede sujetar el ejercicio [del derecho a la libertad de asociación] a la obtención de un registro o de personería jurídica”. Así también, se vulneraría el derecho a la libertad de asociación “al permitir que solamente las organizaciones con un tiempo determinado de existencia jurídica puedan postular candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” (sic). Además, mencionan que:

Las disposiciones antes mencionadas vulneran el derecho a la libertad de asociación al excluir del proceso de conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a las organizaciones de hecho, es decir aquellas que en estricto apego a su derecho fundamental a asociarse realizan sus actividades sin la obtención de un registro otorgado por el Estado. Este requisito es incompatible con la finalidad del organismo a ser integrado, que por definición, debe estar conformado por representantes de la ciudadanía y las organizaciones sociales conformadas en apego a su derecho a asociarse (...).

15. Los accionantes enuncian el artículo 115 de la CRE. Manifiestan que el tercer artículo innumerado posterior al artículo 35 de la LOCPCCS,³ el cual prohíbe realizar actos de proselitismo político, es contrario al derecho a la libertad de expresión. Adicionalmente, consideran que:

La prohibición constitucional rige únicamente respecto de los partidos y movimientos políticos y la publicidad a través de medios de comunicación. Impedir a través de la Ley accionada, que los ciudadanos y las organizaciones realicen acciones de comunicación relacionadas con los candidatos, que pueden interpretarse subjetivamente por la autoridad como "actos proselitistas", constituye un acto de censura, y por lo tanto, una restricción ilegítima a la libertad de expresión.

16. Sobre ello, establecen que es inconstitucional evitar la emisión de criterios deliberativos de todos los agentes democráticos incluyendo a las organizaciones políticas.
17. Por lo expuesto, pretenden que se declare la inconstitucionalidad parcial de la LRLOCPCCS, en concreto de los artículos:

- i. "20, numeral 6" y se derogue el texto "6. Poseer título de tercer nivel legalmente registrado en el sistema de educación superior".
- ii. "innumerado a continuación del artículo 20, primero y último párrafo" y se derogue el texto subrayado "Alcance de los requisitos.- El requisito de trayectoria en organizaciones sociales consiste en haber sido miembro o socio de una organización social legalmente reconocida, durante los últimos cinco años. (...) **La probidad notoria y el reconocido prestigio que evidencie compromiso cívico y de defensa del interés general consiste en haber mantenido una conducta intachable a lo largo de su vida. Cualquier ciudadano podrá fundamentadamente, demostrar el incumplimiento de este requisito por parte de un candidato luego de su postulación**" (Énfasis en el original).

³ Artículo 12 de la LRLOCPCCS, que reforma al artículo 35 de la LOCPCCS.

- iii. “32, segunda frase del último párrafo” y se derogue “Los electores podrán votar por hasta siete candidatos, tres candidatos de la lista de hombres, tres candidatas de la lista de mujeres y un candidato de la lista de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior”.
- iv. “23 (...) tercer inciso” y se derogue “Las organizaciones sociales que auspicien candidatas y candidatos deberán acreditar existencia y vida jurídica de al menos diez años y actividad comprobada durante los últimos cinco años”.
- v. “Primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35” y se derogue lo subrayado “Ningún partido o movimiento político, **organización social**, funcionario público, **candidato o ciudadano** podrá realizar actos de proselitismo político a favor o en contra de ningún candidato o candidata a consejera o consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual será considerado infracción electoral, conforme la Ley” (Énfasis en el original).

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

- 18. El 20 de junio de 2019, el señor Santiago Salazar Armijos, en calidad de procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea**” o “**Asamblea Nacional**”), presentó un escrito en el que solicitó que se ratifique la constitucionalidad de la norma impugnada.
- 19. En primer lugar, la Asamblea cita un extracto del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos e indica que guarda relación con la CRE y con la LOCPCCS.
- 20. Arguye que el CPCCS es una “novísima Función” (sic) que por “acusaciones de que este órgano ciudadano fue constituido políticamente (...)” surgió la consulta popular de 4 de febrero de 2018. En esta, el pueblo autorizó la modificación de “constituir a los miembros del [CPCCS] (...) bajo el voto del soberano”. Así, la Asamblea Nacional señala que los miembros del CPCCS deben tener “un mínimo de nivel acorde a esta responsabilidad”. La Asamblea considera que las personas, sin excepción alguna, pueden acceder gratuitamente a la educación superior y que todas tienen “las mismas oportunidades para ejercer el derecho al acceso a la educación”. En este sentido, manifiesta que el requisito de título de tercer nivel es una condición necesaria “para el cabal funcionamiento” de dicho cargo, por lo que esto coadyuva al “perfeccionamiento de una entidad pública, no

discriminando, sino más bien estableciendo parámetros que impulsan el mejoramiento del Estado”.

21. Sobre el artículo 32, segunda frase del último párrafo de la LOCPCCS, la Asamblea indica que se ajusta a los artículos 32, 65 y 70 de la CRE. Manifiesta que el Estado tiene “la obligación de ejercer medidas de acción afirmativa” por lo que la elección paritaria es una “necesidad para poder lograr la participación de la mujer en la vida política del país”. Además, indica que exigir parámetros de género y de pertenencia a un grupo de pueblos o nacionalidades no constituye una restricción, pues estos serían prerequisites para la postulación, *ergo*, el pueblo tiene la posibilidad de elegir “entre todos aquellos que hayan cumplido con los requisitos previos”.
22. La Asamblea establece que las disposiciones impugnadas no son contrarias a la CRE pues estas otorgan al legislador la potestad de “crear los nuevos lineamientos para poder postularse a la dignidad de consejero”. Indica que la “norma suprema da la facultad a leyes de jerarquía inferior de crear nuevos requisitos para los postulantes a ser consejeros”, por lo que la norma no transgrede la seguridad jurídica. Adicionalmente, considera que el término de “conducta intachable” debe ser entendido como lo contempla la definición de la Real Academia Española y a la luz del artículo 83 de la CRE.
23. En cuanto a la presunta violación al derecho a la libertad de asociación, la Asamblea Nacional establece que exigir que la organización social debe ser realmente reconocida, contar con 10 años de vida jurídica y 5 años de actividades, incentiva el derecho a la libre asociación. Por lo que considera que la existencia de estos parámetros sigue la línea del artículo 207 de la CRE.
24. Finalmente, la Asamblea Nacional indica que las disposiciones impugnadas garantizan la libertad de expresión y enuncia los principios de interpretación de las normas de conformidad con la LOGJCC.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

25. El 3 de junio de 2019, la PGE presentó un escrito. En él, establece el objeto de la acción de inconstitucionalidad y expone consideraciones sobre la democracia participativa. Luego, enuncia que el pueblo ecuatoriano, en referéndum de febrero de 2018, se pronunció sobre los “nuevos parámetros para la designación de los representantes ciudadanos que integrarán el nuevo CPCCS”. Por otro lado, señala que “la norma recurrida establece requisitos que no garantizan un criterio de inclusividad ni de verdadera representatividad”.

26. A pesar de ello, manifiesta que, en ciertos casos, la CRE establece requisitos de elegibilidad para postularse a un cargo público electivo, por lo que el derecho a elegir y ser elegido admite ciertas restricciones, siempre que se observen los requisitos de “legalidad, finalidad legítima y proporcionalidad”. Posteriormente, la PGE cita extractos del caso Yatama vs. Nicaragua de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
27. Considera que no existe un argumento claro respecto a los artículos 20, primer y último párrafo; 32, segunda frase del último párrafo y primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS.
28. Finalmente, indica que:

si bien es cierto los Estados pueden establecer limitaciones para el ejercicio del derecho de ser elegidos a través de normas infraconstitucionales, estas no pueden ser arbitrarias o en restricción en cuanto al acceso de las personas a un proceso de selección democrático y participativo y por tanto limitando sin justificación los derechos de participación de las personas, lejos de garantizar los derechos de participación de las personas, pues las coloca en una categoría de desigualdad.

29. Con mérito en lo expuesto, solicita se expida una sentencia dentro del caso que se sujete a la norma constitucional.

4.4. Argumentos de la presidencia de la República del Ecuador

30. El 5 de junio de 2019, la presidencia de la República del Ecuador presentó un escrito.
31. Como antecedentes, menciona que la LRLOCPCCS se expidió en cumplimiento del Referéndum de 4 de febrero de 2018, respecto a la pregunta 3, la cual establecía:

¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el período constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos, de acuerdo al Anexo 3?

32. Después de exponer los antecedentes, la presidencia indica que se enmendó el artículo 207 de la CRE.

33. En su escrito, se pronuncia sobre: (i) el requisito de poseer título de tercer nivel; (ii) los requisitos de haber sido miembro o socio de una organización social legalmente reconocida, durante los últimos cinco años, y la probidad notoria y el reconocido prestigio; (iii) la elección de siete candidatos, tres hombres, tres mujeres y un candidato de la lista de pueblos y nacionalidades; (iv) el requisito de que las organizaciones sociales que auspicien candidatas y candidatos deberán acreditar existencia y vida jurídica de al menos diez años y actividad comprobada durante los últimos cinco años; (v) la prohibición a organizaciones sociales y candidatos o ciudadanos a realizar actos de proselitismo político.
34. Sobre el primer punto, indicó que “no es inconstitucional” exigir requisitos mínimos para el acceso a determinados cargos, “aún de elección popular”. Indica que podría existir un inconveniente si el requisito no es razonable y proporcional respecto del tipo de representación que se aspira. Considera que “el requisito de formación académica no tiene mayor sustento” ya que no existe una “fase de calificación de méritos”; lo que a su criterio podría afectar el derecho a ser elegido.
35. En cuanto el segundo punto, la presidencia indica que el artículo 207 de la CRE tiene como fin “abrir las posibilidades a los ciudadanos y ciudadanas que podrían optar por esta representación”. Según la presidencia, el requerimiento “de haber sido miembro o socio de una organización social legalmente reconocida, durante los últimos cinco años” no obedece al objetivo de la reforma constitucional, pero, aún así, no se evidencia una violación constitucional. En lo referente a la probidad notoria y el reconocido prestigio, la CRE considera que ambos conceptos son indefinidos y se vulneraría la seguridad jurídica en lugar del principio de legalidad.
36. La presidencia, en lo concerniente al tercer punto, indica que el requerimiento observa la paridad de género y la discriminación positiva a favor de ciertos grupos históricamente excluidos, de conformidad con el artículo 65 de la CRE. A pesar de ello, indica que:
- no es adecuada una limitación a un número de candidatos hombres, un número de candidatas mujeres, y un número de candidatos pueblos y nacionalidades. La única limitación para el elector debe ser el número de candidatos que integren el organismo, es decir siete (...) En la asignación de los siete escaños es donde se debe garantizar la integración paritaria y con representación de pueblos y nacionalidades.
37. Indica que todo el artículo 32 y el inciso segundo del artículo 33 de la LOCPCCS, deberían ser declarados inconstitucionales para salvaguardar el derecho al voto libre y que no exista una contradicción legal.

38. A criterio de la presidencia, lo alegado en el cuarto punto incurre en una deficiencia legal por lo que se debería analizar si esto constituye o no una inconstitucionalidad. Además, menciona que:

El accionar de la participación ciudadana y de las organizaciones sociales es múltiple y de distintas formas. No parece aportar el objetivo de la reforma constitucional, cuyo enfoque es el de ampliar las posibilidades de participación, el que las organizaciones sociales que auspicien candidatos deban tener vida jurídica de al menos diez años y actividad comprobada durante los últimos cinco años, pues en efecto existen organizaciones de hecho, que cumplen eficientemente con la promoción de la participación ciudadana, sin necesidad de ser personas jurídicas. La participación ciudadana se gesta en los barrios, en las calles, en los sectores rurales, en las organizaciones de base, incluso en la familia, por lo que su posibilidad de existir, ejercicio de un elemental derecho a la libre asociación, con fines lícitos, no puede ponerlas, en este caso, que los que busca es representantes legítimos de la ciudadanía, en condiciones inferiores a las organizaciones legalmente reconocidas.

39. Finalmente, sobre el quinto punto, la presidencia indica que la prohibición a organizaciones sociales y candidatos o ciudadanos a realizar actos de proselitismo político se origina a partir del mandato popular. Además, menciona que:

resulta contraproducente para el ejercicio de un voto debidamente informado, el que las organizaciones sociales que los promovieron, o los propios candidatos o ciudadanos no puedan realizar actos de proselitismo a favor de los candidatos de su predilección.

40. En este sentido, indica que no tiene fundamento que los candidatos guarden un silencio electoral; pero, que se debería mantener la prohibición de financiamiento para la campaña. Por ello, considera que se debería modular la norma legal, sin violentar derechos fundamentales como el de la libertad de expresión.
41. En mérito de lo expuesto, la presidencia pretende que, en caso de que la LRLOCPCCS no desarrolle adecuadamente el mandato popular establecido en el Referéndum, la Corte debe emitir la sentencia moduladora que corresponda.

4.5. Argumentos de los terceros con interés

42. Mediante escrito de 16 de abril de 2018, la señora Ruth Hidalgo, en calidad de Directora Ejecutiva y Representante Legal de la Corporación Participación Ciudadana-Ecuador, señala los siguientes argumentos para que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada:

- i. Las disposiciones garantizan una composición con paridad de género y representación étnica y de residentes en el exterior; no obstante, complejizan la forma de votación e impiden al ciudadano escoger libremente siete candidatos de su preferencia;
- ii. El requisito de título de tercer nivel es elitista y excluyente lo que vulnera los derechos políticos de los ciudadanos;
- iii. Debe evitarse requisitos subjetivos como “probidad notoria”, “conducta intachable” o “compromiso cívico” pues los parámetros deben ser objetivos y verificables;
- iv. La norma impugnada es excluyente para los colectivos y organizaciones “de hecho” pues “deja fuera la posibilidad de postular candidatos, a grandes grupos colectivos, organizaciones, sectores sociales y otros, que durante años han aportado en materia de participación, incidencia y control, y cuyos miembros, por distintos motivos, han decidido no formalizar la constitución jurídica de sus organizaciones”. Señala que el Decreto 193 establece que la obtención o no de personería jurídica es optativa, por lo que “las organizaciones de hecho están habilitadas para realizar sus acciones de incidencia”. Así, “el hecho de que una organización haya ‘formalizado’ o no jurídicamente su existencia, no implica mayor o menor compromiso cívico, ni mayor o menor honestidad en sus procedimientos”.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 43.** Después de haber expuesto los fundamentos de la acción de inconstitucionalidad, esta Corte plantea los siguientes problemas y subproblemas jurídicos:
- i. ¿Se transgrede el principio de jerarquía normativa porque la LOCPCCS contempla un requisito adicional a los aprobados por la ciudadanía mediante referéndum, esto es tener un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS?
 - i.i. ¿Exigir un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS es incompatible con “el principio de no discriminación” y el derecho a ser elegido?
 - ii. ¿El numeral 5, artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 3 de la LRLOPCCS, y el artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 4 de la LRLOPCCS, transgreden la seguridad jurídica y el principio de legalidad por contener presuntos requisitos ambiguos?

- iii. ¿El artículo 10 de la LRLOCPCCS transgrede el derecho al voto al condicionar que los siete candidatos elegidos sean tres hombres, tres mujeres y un representante étnico o del exterior?
- iv. ¿El primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS transgrede el derecho a la libertad de expresión por impedir que varios sujetos realicen proselitismo político?
- v. ¿El artículo 23, tercer inciso, de la LOCPCCS transgrede el derecho a la libre asociación por excluir a las organizaciones de hecho?

6. Resolución de los problemas jurídicos

44. El artículo 1 de la CRE contiene los siguientes elementos constitutivos del Estado:

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, **democrático** [...]. Se organiza en forma de república [...]. La **soberanía radica en el pueblo**, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los **órganos del poder público** [**democracia representativa**] y de las formas de participación directa previstas en la Constitución [**democracia directa**].

45. Ecuador es una república con un sistema presidencial en la que también se prevé una democracia representativa y una democracia directa. Esto se refleja en el artículo 95 de la CRE el cual establece que: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”. Una de las formas en que el pueblo ejerce su soberanía es a través de la elección popular de los miembros de los organismos políticos representativos, como es el caso de la Asamblea Nacional. Las funciones de los organismos representativos, generalmente, se centran en debatir objetivos colectivos y, por su naturaleza, se busca que su conformación sea plural y diversa para dar voz a las mayorías y minorías en asuntos públicos. Es decir que la Asamblea Nacional es representativa por antonomasia.
46. En cambio, el caso del CPCCS es distinto, pues su objetivo, función y naturaleza no se relaciona esencialmente con la representación del pueblo. En la Constitución del 2008 se incluyó a la función estatal de Transparencia y Control Social, alterando la tradicional división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). A su vez, una de las entidades por las que se encuentra formada dicha función es el Consejo de Participación Ciudadana y

Control Social.⁴ El Consejo se encuentra integrado por siete consejeros principales y siete suplentes, que son democráticamente electos.⁵ Pese a que los consejeros y consejeras son elegidos mediante sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años, el CPCCS no es un órgano representativo, en esencia.⁶

47. Sobre ello, se debe destacar que un órgano electoralmente designado no es siempre un órgano representativo. Por el contrario, esta característica se vincula a las funciones y naturaleza de un órgano. Por ejemplo, la Asamblea Nacional esencialmente representa al pueblo ecuatoriano. Sería una imprecisión afirmar lo mismo respecto al CPCCS.
48. En el CPCCS, los consejeros han sido elegidos para cumplir los deberes y atribuciones de los artículos 207 y 208 de la CRE, que incluyen la designación de altas autoridades del país y promover la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción, sin que le alcancen sus atribuciones a un espectro de acción más amplio como el que caracteriza a los legisladores. Así, tienen que cumplir funciones específicas de acuerdo con la naturaleza de la institución, que no tiene un nivel de representatividad esencial. Es importante tomar en cuenta estos criterios como eje transversal para responder a los siguientes problemas jurídicos:

6.1. Artículo 3 de la LRLOCPCCS –numeral 6, artículo 20 de la LOCPCCS–

6.1.1. ¿Se transgrede el principio de jerarquía normativa porque la LOCPCCS contempla un requisito adicional a los aprobados por la ciudadanía mediante referéndum, esto es tener un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS?

49. Para los accionantes, no procede que una ley orgánica contemple un requisito adicional a los que fueron aprobados por medio del referéndum, esto es tener un título de tercer nivel. Así, a criterio de los accionantes, se transgredería el principio de jerarquía normativa.
50. La pregunta 3 del referéndum establecía lo siguiente:

3.- "¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por

⁴ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial número 449 de 20 de octubre de 2008, artículo 204.

⁵ *Id.* Art. 207.

⁶ CCE, auto de verificación 2-19-IC/23, 6 de octubre de 2023, párr. 17 y dictamen 6-22-RC/22, 27 de octubre de 2022, párr. 76.

terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus períodos de acuerdo al Anexo 3?”.

51. Su anexo indicaba que “El régimen de sus elecciones estará contemplado en ley orgánica que regule su organización y funcionamiento”. Entonces, por referencia expresa del anexo 3, la Asamblea Nacional desarrolló los requisitos para ser consejero o consejera del CPCCS en la LRLOCPCCS. La determinación del contenido de la ley, sobre este asunto, tiene un espacio de libre configuración del legislador. Mientras los requisitos resulten razonables, se encuentren dentro del ámbito de libre configuración del legislador y respeten el contenido constitucional, estos no transgreden el principio de jerarquía normativa.
52. Así, el artículo 207 de la CRE prevé algunos de los requisitos para ser candidato a consejero o consejera del CPCCS.⁷ Estos requisitos no son taxativos por el mismo anexo 3 replicado en el texto constitucional. Por ende, la disposición impugnada no es contraria a la CRE porque los requisitos para ser candidato a consejera o consejero del CPCCS no son taxativos por reconocimiento de la misma Constitución.

6.1.2. ¿Exigir un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS es incompatible con “el principio de no discriminación” y el derecho a ser elegido?

53. Sobre el requisito de tener un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS, los accionantes mencionan que es inconstitucional porque atenta contra el principio de no discriminación, el principio de jerarquía normativa y el derecho a ser elegido. Los cargos se fundamentan en que dicho requisito es innecesario y restrictivo y fue introducido por una ley.

⁷ “Art. 207 .- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será descentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período. Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplado en ley orgánica que regule su organización y funcionamiento. Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años”.

54. Uno de los requisitos para ocupar el cargo de consejero o consejera del CPCCS es “[p]oseer título de tercer nivel legalmente registrado en el sistema de educación superior”. En primer lugar, para dilucidar si exigir un título de tercer nivel es contrario a los derechos políticos y al principio de no discriminación, es necesario observar la naturaleza del cargo y las actividades que realizan los consejeros y consejeras del CPCCS.

55. La CRE indica que:

Las consejeras y **consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto** cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplando en la ley orgánica que regule su organización y funcionamiento. Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.⁸ (énfasis añadido)

⁸ Según el artículo 208 de la CRE, dentro de sus deberes y atribuciones, además de los previstos en la ley, son: “1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. 2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social. 3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo. 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan. 6. Actuar como parte procesal en las causas que se instaren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado. 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción. 8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley. 1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. 2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social. 3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo. 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan. 6. Actuar como parte procesal en las causas que se instaren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado. 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción. 8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley”.

56. De lo referido, se observa que ser consejero o consejera del CPCCS es un cargo de elección popular de conformidad con la CRE y la ley.⁹ Pese a ello, este cargo no es uno de representación democrática del Estado. Esto se ejemplifica con los principales deberes y atribuciones del CPCCS que son el fomento de la transparencia y la lucha contra la corrupción,¹⁰ la promoción de “participación ciudadana”, “estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores (...)”, “establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social”, investigar denuncias sobre actos que afecten la participación ciudadana o generen corrupción y designar las autoridades de instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General del Estado.¹¹
57. Los consejeros y consejeras del CPCCS no pertenecen a una entidad que ejerza representación democrática del Estado, como lo es, por ejemplo, la Asamblea Nacional.

⁹ LOCPCCS. Registro Oficial número 22 de 9 de septiembre de 2009. Art. 19, “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social estará integrado por siete consejeras y consejeros principales y siete suplentes, elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto, conforme al régimen de elecciones establecido en esta Ley. Los consejeros y consejeras, ejercerán sus funciones durante un periodo de cuatro años. Serán candidatos a consejeras y consejeros, aquellas ciudadanas y ciudadanos que cumplan la verificación de requisitos realizada por el Consejo Nacional Electoral y que no se encuentren inmersos en las prohibiciones e inhabilidades establecidas en la Constitución y la ley, garantizando la representación paritaria de mujeres y hombres y, la inclusión de candidatos provenientes de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y, ecuatorianos en el exterior. Podrán postularse ciudadanos a título individual o con el auspicio de organizaciones sociales”.

¹⁰ *Id.* Art. 13. “Atribuciones en el fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción.- Son atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en lo relativo al fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción lo siguiente: 1. Promover políticas institucionales sobre la transparencia de la gestión de los asuntos públicos, la ética en el uso de los bienes, recursos y en el ejercicio de las funciones públicas y el acceso ciudadano a la información pública. 2. Requerir de cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo a la ley. 3. Las personas naturales o jurídicas de derecho privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, que no entreguen la información de interés de la investigación dentro de los plazos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la información, serán sancionadas por el organismo de control correspondiente a petición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar. 4. Requerir de las instituciones del sector público la atención a los pedidos o denuncias procedentes de la ciudadanía así como investigar denuncias a petición de parte, que afecten la participación, generen corrupción o vayan en contra del interés social. 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad que sean calificados por el Consejo, de acuerdo a la reglamentación interna respectiva y siempre que esta determinación no haya sido realizada por otro órgano de la misma función, además de formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan. 6. Actuar como parte procesal, en tanto los informes emitidos son de trámite obligatorio y tendrán validez probatoria, en las causas que se instauran como consecuencia de sus investigaciones. 7. Solicitar a la Fiscalía la protección de las personas que denuncien o testifiquen en las investigaciones que lleve a cabo el Consejo, a través del sistema de protección de víctimas y testigos. En caso de riesgo inminente instará la actuación inmediata de la Fiscalía”.

¹¹ *Id.*

Tomando en consideración la naturaleza y características del cargo, es necesario realizar un test de igualdad y no discriminación en virtud de los cargos de los accionantes. Para ello, en primer lugar, se debe verificar la existencia de tres elementos: **(i)** la comparabilidad de los sujetos o titulares de derechos; **(ii)** la constatación si existe un trato diferenciado, con base en una de las categorías contempladas en el número 2 del artículo 11 de la CRE; y, **(iii)** la verificación de si la diferencia es justificada o discriminatoria.¹²

- 58.** En primer lugar, esta Corte evidencia que hay un elemento de comparabilidad con fundamento en la instrucción de las personas. Es decir, la norma impugnada reconoce que existe una distinción entre personas que reúnen el requisito de tener un título de tercer nivel para ser candidatos a consejero o consejera del CPCCS frente a quienes no lo tienen. En segundo lugar, en el caso en concreto, este trato diferenciado no se fundamenta en una categoría sospechosa¹³ o en una de las categorías contempladas en el número 2 del artículo 11 de la CRE por lo que no se encasilla en una categoría protegida.¹⁴ Como el trato diferenciado se fundamenta en el nivel educativo de una persona, lo cual, en el caso *in examine*, no se encasilla en una categoría sospechosa o protegida, corresponde realizar un test de mera razonabilidad¹⁵ para verificar si la diferencia es justificada o discriminatoria.

¹² El mismo análisis se ha aplicado en otras sentencias de la Corte Constitucional como en la [101-21-IN/23](#), 13 de diciembre de 2023, párr. 37; [69-21-IN/23](#), 13 de septiembre de 2023, párr. 36; y, [603-12-JP/19](#) (acumulados), 05 de noviembre de 2019, párr. 17.

¹³ En la sentencia 28-15-IN/21, este Organismo distinguió si una diferencia se enmarca en una categoría sospechosa, protegida o ninguna. Para determinar si la distinción se enmarca en una categoría sospechosa, la Corte estableció los siguientes factores: “: (i) el grupo es sujeto de discriminación; (ii) el grupo es desventajado y ha sido sistemáticamente discriminado; (iii) el grupo sufre o ha sufrido una extensión e intensidad de discriminación mayor (iv) los individuos del grupo han sido discriminados por factores inmutables, fuera de su control”.

¹⁴ En la sentencia 28-15-IN/21 la Corte Constitucional manifestó que: “todas las categorías en el numeral 2 del artículo 11 de la CRE son categorías protegidas”. La CRE establece en dicho artículo que: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”.

¹⁵ Por este “se debe evaluar si la medida está debidamente justificada y es razonable”. Es decir que se debe verificar que la medida tenga un fin constitucionalmente válido y una conexión racional entre el fin perseguido y los medios para llegar a él. Las sentencias [69-21-IN/23](#), 13 de septiembre de 2023, párr. 39; [28-15-IN/21](#), 24 de noviembre de 2021, párr. 146; y, [1043-18-JP/21](#), 08 de diciembre de 2021, párr. 74, han establecido que procede un test de mera razonabilidad en los supuestos en que la distinción no se basa en una categoría protegida ni en una categoría sospechosa.

59. Es decir que, en el análisis concreto, se tendrá una mayor deferencia sobre la constitucionalidad de la norma; pues, para declararla inconstitucional deberá acreditarse la irrazonabilidad y la arbitrariedad de la disposición impugnada.
60. En el caso concreto, la Asamblea indica que el trato diferenciado es justificado y razonable pues los miembros del CPCCS deben tener “un mínimo de nivel acorde a esta responsabilidad”. Así, establece que, sin excepción alguna, las personas pueden acceder gratuitamente a la educación superior y que todas tienen “las mismas oportunidades para ejercer el derecho al acceso a la educación”; por lo que solicitar un título de tercer nivel impulsa al “mejoramiento del Estado”.
61. Al respecto, después de analizar el núcleo de la actividad y la naturaleza del puesto de los consejeros y consejeras del CPCCS, se observa que el puesto requiere de conocimientos específicos para (i) realizar los concursos de méritos y oposición para designar a las primeras autoridades, de conformidad con el artículo 208 de la CRE¹⁶; y, (ii) promover la participación ciudadana y de lucha contra la corrupción.
62. Sobre la importancia de la designación, se debe destacar que estas instituciones, como por ejemplo las superintendencias, son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control.¹⁷ Por ello, al designar a autoridades que tienen roles protagónicos y decisivos en el manejo del país y al no ser un organismo de representatividad del pueblo ecuatoriano se les puede exigir a los consejeros y consejeras un título de tercer nivel que indique que tienen conocimientos técnicos-especializados.
63. Por otro lado, la promoción y lucha contra la corrupción supone una necesidad de diseño y ejecución de planes estructurados y análisis complejos que requieren conocimientos técnicos-especializados, por lo que es plausible que uno de los requisitos para ser consejero o consejera del CPCCS sea contar con un título de tercer nivel.

¹⁶ CRE, art. 208.- “Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:

10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.

11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.”

Así como también la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Protección de Datos, Superintendencia de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo, Superintendencia de Competencia Económica y Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

¹⁷ Vid. Art. 213 de la CRE.

64. Cabe señalar que en el Dictamen 4-19-RC/19, la Corte Constitucional reconoció que podría proceder la tecnificación y la meritocracia en el servicio público, en caso de que los empleos y funciones públicas demanden de sus titulares conocimientos técnicos-especializados. Se debe destacar que los consejeros del CPCCS, si bien son elegidos popularmente, no ejercen representación democrática y por la complejidad de sus atribuciones y por la naturaleza de su cargo es plausible exigirles cualificaciones técnicas como lo es un título de tercer nivel para que desempeñen de la mejor manera su cargo.
65. Cabe recalcar que, en el caso de la Asamblea Nacional, el ejercicio democrático tiene como principio la representatividad. Los requisitos para ser legislador pueden ser distintos a los que se exigen para ser consejero del CPCCS pues, en el primer organismo debe existir la debida representación de las diversas corrientes ideológicas y políticas que caracterizan a una sociedad pluralista, en la que sus integrantes, a nombre de estas diversas corrientes, deliberan en función de la representatividad que los caracteriza. En cambio, el CPCCS carece de estos elementos por ser propios del órgano legislativo. La esencia del CPCCS, en lugar de la representatividad, es la eficiencia y eficacia del sector público para que los consejeros y consejeras de la institución cumplan con sus deberes y atribuciones de forma diligente de conformidad con los artículos 207 y 208 de la CRE. Por ende, no es incompatible con la Constitución que para que se cumplan eficazmente estos deberes y se ejerzan las atribuciones referidas, se requiera un título de tercer nivel.
66. En otras palabras, el ejercicio del puesto de consejero del CPCCS entraña una complejidad superior al tener que designar a autoridades de organismos técnicos y diseñar planes que promuevan la lucha contra la corrupción y la promoción de participación.
67. Ahora bien, este Organismo encuentra que, en el marco del *test* de igualdad y no discriminación, la distinción que se realiza respecto al requisito de mantener un título de tercer nivel se encuentra justificada y es razonable por los siguientes motivos:
- i. El trato diferenciado es razonable pues tener un título de tercer nivel, para ejercer un cargo que amerita un conocimiento superior por la incidencia que tiene en el funcionamiento del Estado, acredita una mejora en la práctica y en los planes para la promoción de participación y lucha contra la corrupción.
 - ii. Si bien existen cargos con mayor rigor técnico, que dentro del mismo ordenamiento jurídico no requieren el referido título, esto no implica que el requisito sea

irrazonable, pues el CPCCS, a diferencia de la Asamblea Nacional, no es una institución que ejerza una representatividad democrática.

- iii. Obtener un título de tercer nivel propende a que el candidato a consejera y consejero del CPCCS tenga un mayor nivel de conocimiento que el estándar y una preparación superior que permitan designar de mejor manera a autoridades de organismo técnicos y relevantes para el país y realizar, con un conocimiento especializado, planes para luchar contra la corrupción y promover la participación.

68. Por las razones expuestas, la Corte Constitucional concluye que la disposición contenida en el artículo 3 de la LRLOCPCCS –numeral 6, artículo 20 de la LOCPCCS– supera el test de mera razonabilidad, pues la norma referida realiza una diferencia, pero esta es (iii) justificada y razonable; lo que, a su vez, conlleva a que la disposición impugnada no sea contraria a la igualdad y no discriminación¹⁸ y al derecho a ser elegido. Asimismo, tomando en cuenta que el requisito no es contrario a los derechos referidos, se observa que no existe una transgresión al principio de jerarquía normativa.

6.2. ¿El numeral 5, artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 3 de la LRLOCPCCS y el artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 4 de la LRLOCPCCS, transgreden la seguridad jurídica por contener presuntos requisitos ambiguos?

69. El artículo 82 de la CRE prescribe que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.¹⁹
70. Siguiendo la misma línea, la Corte Constitucional ha establecido que la seguridad jurídica contiene tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad.²⁰ Sobre estos requisitos, este Organismo ha desarrollado que:

¹⁸ Cabe puntualizar que el Comité de Derechos Humanos, en la Observación General número 25 (La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, artículo 25) del 2006, indicó que cualquier condición que se imponga al ejercicio del derecho a ser elegido debe basarse “en criterios objetivos y razonables”; cuestión que no se configura en el presente caso.

¹⁹ Desarrollando este artículo, la Corte Constitucional del Ecuador, ha mencionado a través de la sentencia 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20, que “el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”.

²⁰ CCE, sentencias 22-13-IN/20, 09 de junio de 2020, párr. 49; y, 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 52.

La confiabilidad está garantizada con la generación de normas, es decir, aplicando el principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los ciudadanos deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Y, finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.²¹

71. Así también, este Organismo ha concebido a la seguridad jurídica a través de una doble dimensión, (i) como un derecho-prerrogativa que ostentan las personas para exigir el respeto de la norma constitucional a través de la formulación de normas jurídicas previas, *claras* y públicas, obligando a la autoridad a respetar estos requisitos, (ii) como también, respecto a su correcta aplicación por parte de las autoridades competentes.²²

72. Sobre la claridad de las normas, la Corte Constitucional ha mencionado que:

[...] debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma. Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica.²³

73. En el presente caso, los accionantes consideran que existen requisitos ambiguos para ser consejero o consejera del CPCCS, como el de “probidad notoria” y “particularmente el requisito de acreditar reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general”. Señala que la norma referida no incluye una definición de “conducta intachable” y tampoco establece parámetros “claros” sobre la impugnación de un candidato que incumpla esta condición.

74. Sobre ello, este Organismo observa que el artículo al 20 de la LOCCPCCS, numeral 5 y el sucesivo artículo, señalan lo siguiente:

5. Acreditar trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en lucha contra la corrupción, o reconocido prestigio que evidencie su **compromiso cívico** y de **defensa del interés general**. [...] El requisito de lucha contra la corrupción consiste en haber presentado o participado en iniciativas normativas o de política pública en temas de transparencia, manejo y control de recursos públicos o en veedurías ciudadanas con el fin de ejercer control social sobre la cosa pública. La **probidad notoria y el reconocido prestigio que evidencie compromiso cívico y de defensa del interés general** consiste en haber

²¹ *Id.*

²² *Cfr.* CCE, sentencia 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2022, párr. 51.

²³ *Id.*, párr. 53.

mantenido una **conducta intachable** a lo largo de su vida. Cualquier ciudadano **podrá fundamentadamente**, demostrar el incumplimiento de este requisito por parte de un candidato luego de su postulación. [...] [énfasis añadido].

75. Respecto a esto, la presidencia concuerda en que la probidad notoria y el reconocido prestigio son conceptos indefinidos; sin embargo, manifiesta que se vulneraría la seguridad jurídica en lugar del principio de legalidad.
76. Por otro lado, la Asamblea Nacional indica que la “norma suprema da la facultad a leyes de jerarquía inferior de crear nuevos requisitos para los postulantes a ser consejeros”, por lo que la norma no transgrede la seguridad jurídica. Adicionalmente, menciona que el término de “conducta intachable” debe ser entendido como lo contempla la definición de la Real Academia Española y a la luz del artículo 83 de la CRE.
77. Respecto a los cargos de los accionantes, primero es necesario identificar el concepto de ambiguo. Según la Real Academia Española (“RAE”) este adjetivo significa: “Que puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión”.²⁴
78. Es decir que la ambigüedad supone un problema para identificar el concepto de un enunciado y su significado. Ello en vista de que un término analizado puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones. De esta forma, si existen frases que provocan confusión e incertidumbre sobre la manera de entender la norma porque se desprende de ella dos o más significados, esta resultaría ambigua.²⁵
79. Cabe precisar que no toda disposición jurídica que tenga un lenguaje ambiguo o vago es inconstitucional. Por ejemplo, si se aceptase este supuesto, todos los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en nuestro ordenamiento jurídico violarían la seguridad jurídica. Es por ello por lo que la Corte Constitucional advierte que existe un grado de admisibilidad respecto a la imprecisión e indeterminación en el lenguaje jurídico.²⁶

²⁴ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/ambiguo?m=form>

²⁵ Vale recalcar que la vaguedad y la ambigüedad son distintos tipos de lenguaje impreciso, por lo que no debería existir confusión entre ambas figuras. La vaguedad, por ejemplo, puede ser intencional o extensional y se configura cuando existe una falta de certeza sobre el ámbito de aplicación de un término y de su composición, incluyendo sus propiedades. Un ejemplo de ello se observa en el Dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párrs. 77 y 82, cuando se expresa lo siguiente: “es extremadamente amplia e indeterminada en cuanto se refiere de forma general y abstracta a cualquier tipo de actividad contraria al ordenamiento jurídico, lo que puede abarcar un conjunto infinito de situaciones”.

²⁶ Sobre ello, el razonamiento de la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-435/13, es acertado, pues no todos los conceptos jurídicos indeterminados son incompatibles con la Constitución. Si bien dicha

80. Así, para que una frase o una palabra resulte contraria a la seguridad jurídica debe existir una grave afectación a la certeza del derecho y una posibilidad de que, al ser amplia, abstracta o indeterminada, se le permita a una autoridad aplicar, de forma absolutamente discrecional o arbitraria, una disposición jurídica. De modo que, si existe duda sobre la falta de precisión de una frase, una palabra o de un concepto jurídico indeterminado y la Corte Constitucional puede subsanar esto mediante la aplicación de la hermenéutica jurídica y lo contemplado en la LOGJCC, la disposición distará de ser inconstitucional.
81. Por otro lado, si la palabra, frase o concepto tiene tal grado de ambigüedad o vaguedad que no puede ser interpretado o aplicado²⁷ de forma razonable, existirá una transgresión a la seguridad jurídica.²⁸
82. En el presente caso se analizará si el término “probidad notoria” resulta ambiguo. Este Organismo advierte que no existen varios modos de entender la expresión pues probidad, según la RAE se define como “honradez”²⁹ y notorio como “público y sabido por todos” y “claro, evidente”.³⁰ En este sentido, la Corte Constitucional advierte que la probidad notoria no provoca confusión o incertidumbre sobre la forma de entender la disposición jurídica. Adicionalmente, el mismo término se encuentra en la CRE pues para ostentar varios cargos se requiere haber ejercido con probidad notoria determinada profesión.³¹
83. En segundo lugar, corresponde analizar si el concepto de conducta intachable es un concepto ambiguo. La RAE define a la conducta como una “[m]anera con que las personas se comportan en su vida y acciones”.³² Por otro lado, define al adjetivo intachable como “que no admite o merece tacha”.³³ A su vez, tacha se entiende como la “falta, nota

jurisprudencia no es una fuente jurídica vinculante para este Organismo, la argumentación de dicha sentencia es relevante ya que permite evaluar que sí puede existir un margen de indeterminación en el lenguaje jurídico.

²⁷ Ello ocurrió en la sentencia CCE, 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 66, cuando se mencionó que “dicha frase inobserva la seguridad jurídica dado que su interpretación es tan abierta que provoca un alto grado de indeterminación al momento de aplicación y, por tanto, se genera la falta de certeza de la norma”.

²⁸ Resulta lógico que en ciertas materias exista una mayor exigencia de precisión que en otras. Por ejemplo, en materia sancionatoria la precisión deberá ser mayor que para establecer requisitos para ser consejera o consejero del CPCCS pues el principio de legalidad sancionatoria “constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole, cuyo objetivo es tutelar a las personas a través de una doble garantía (...)”. Sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 31.

²⁹ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/probidad>

³⁰ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/notorio?m=form>

³¹ Artículos 180, 183, 192, 196, 200, 220 y 433 de la CRE.

³² Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/conducta?m=form>

³³ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/intachable?m=form>

o defecto que se halla en una cosa y la hace imperfecta”.³⁴ De este modo, no se observa que exista ambigüedad respecto a la frase: “consiste en haber mantenido una **conducta intachable** a lo largo de su vida”³⁵ [énfasis añadido], pues esta contiene un criterio que no admite más de un significado.

84. En virtud de que el CPCCS no tiene representatividad democrática, el CNE, mediante un instructivo, puede calificar los requisitos con un margen de apreciación, a diferencia de otros candidatos de elección popular que sí ejerzan una representación democrática. Esto lo ha realizado el Consejo Nacional Electoral mediante la “Codificación al Instructivo para el Proceso de Recepción de Postulaciones y Verificación de Requisitos y Calificación de Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que Integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” (“**Codificación**”), que fue publicada el 31 de mayo de 2022. En su artículo 6, se determinó los medios y criterios de verificación sobre los parámetros y requisitos para postularse como candidata y candidato a consejera y consejero del CPCCS.³⁶
85. El artículo menciona que uno de los parámetros y requisitos es “[a]creditar probidad notoria reconocida por el manejo adecuado y transparente de fondos públicos, para aquellas personas que los hayan manejado; desempeño eficiente en la función privada y/o pública, así como diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones”.
86. Sobre su alcance, el instrumento menciona que “[l]a probidad notoria; consiste en haber mantenido una conducta intachable a lo largo de su vida”. Finalmente, la Codificación manifiesta que el medio o criterio de verificación se demostrará por medio de la presentación de:

Certificado de Responsabilidades y/o cauciones emitido por la Contraloría General del Estado, que conste que quien postula no haya incurrido en responsabilidad civil, penal o administrativa, determinada por dicha entidad. - Certificado de no constar en la base de datos de la Unidad de Análisis Financiero y Económico. - Certificado de no tener impedimento legal para ejercer cargo público, emitido en la página web del Ministerio del Trabajo. - Dos cartas de referencia de carácter del postulante. El emisor de la carta deberá conocer al postulante por un mínimo de 10 años y deberá dar fe de la conducta proba e intachable del postulante a lo largo de su vida. La carta deberá ser fundamentada, explicativa y contendrá

³⁴ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/tacha>

³⁵ Artículo innumerado posterior al 20 de la LOCPCCS.

³⁶ Artículo 6, Medios y Criterios de Verificación. Instructivo para el Proceso de Recepción de Postulaciones y Verificación de Requisitos para las Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Obtenido de: <https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/06/Codificacio%CC%81n-con-RO-al-Instructivo-CPCCS-signed.pdf>, p. 4.

detalles específicos que la soporten. El emisor de la carta no podrá mantener vínculos de consanguinidad o afinidad con el postulante. Los emisores serán responsables por cualquier falsedad contenida en las cartas. Se entenderá que una carta se encuentra vigente, siempre y cuando esta haya sido emitida dentro de los 30 días previos a la presentación de la postulación y se adjuntará copia de cédula del emisor.³⁷

87. Por lo expuesto, este Organismo evidencia que, si bien no existe una definición expresa de “conducta intachable” en la LOCPCCS, sí existen parámetros sobre la verificación de este requisito. En tal sentido, se descarta la alegación de los accionantes respecto a la inexistencia de criterios para la impugnación de un candidato que incumpla la condición de conducta intachable.
88. Finalmente, sobre la alegación de indeterminación de la frase de “reconocido prestigio que evidencia compromiso cívico y de defensa del interés general”, la Corte Constitucional observa que la Codificación delimita su alcance³⁸ y establece como medio o criterio de verificación:

Tres cartas de referencia de carácter del postulante. El emisor de la carta deberá conocer al postulante por un mínimo de 10 años en calidad académica o profesional y deberá dar fe del compromiso cívico y defensa del interés general del postulante. La carta deberá ser fundamentada, explicativa, contendrá detalles específicos que la soporten, y deberá contener los datos completos del emisor. El emisor de la carta no podrá mantener vínculos de consanguinidad o afinidad con el postulante. Los emisores deberán adjuntar la copia de su cédula de ciudadanía y serán responsables por cualquier falsedad contenida en las cartas. Se entenderá que una carta se encuentra vigente, siempre y cuando esta haya sido emitida dentro de los 30 días previos a la presentación de la postulación.³⁹

89. Por otro lado, la RAE define a compromiso como: “i) una obligación contraída; ii) palabra dada; iii) acuerdo pactado entre distintas partes (...)”⁴⁰ y a cívico como: “i) ciudadano; ii) patriótico; iii) perteneciente o relativo al civismo (...)”.⁴¹ A su vez, el civismo es definido como “i) celo por las instituciones e intereses de la patria; ii) comportamiento respetuoso del ciudadano con las normas de convivencia pública”.⁴²
90. De modo que, “compromiso cívico” y “de defensa del interés general”, no presenta ambigüedad. Ahora bien, se observa que ambas frases tienen un cierto grado de amplitud

³⁷ *Id.*

³⁸ Indica que: “El reconocido prestigio que evidencie el compromiso cívico y de defensa del interés general del postulante consiste en haber mantenido una conducta intachable a lo largo de su vida”.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/compromiso?m=form>

⁴¹ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/c%C3%ADvico?m=form>

⁴² Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/civismo>

e indeterminación. Su generalidad permitiría que múltiples actividades sean calificadas como aptas para concluir que una persona tiene compromiso cívico y de defensa del interés general.

91. Por ejemplo, participar en una protesta o ser voluntario para gestión de desastres en el Ecuador podría constituirse como una forma de compromiso cívico y de defensa del interés general, al igual que la participación para fomentar una consulta popular. Así, ambas frases “compromiso cívico” y “de defensa del interés general” podrían abarcar múltiples situaciones y, de esta forma, surgen dudas sobre su precisión; sin embargo, esto no implica que exista una falta de certeza absoluta sobre su ámbito de aplicación.
92. En mérito de lo expuesto, este Organismo descarta el cargo esgrimido por los accionantes pues los requisitos contenidos en el numeral 5 del artículo 20 de la LOCPCCS y el artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la LOCPCCS, “compromiso cívico”, “conducta intachable” y “defensa del “interés general” no son ambiguos. Tampoco se ha verificado la existencia de una frase o concepto que tenga un grado alto de vaguedad. Por ende, la Corte Constitucional no evidencia una transgresión de la seguridad jurídica.

6.3. ¿El artículo 10 de la LRLOCPCCS –32 de la LOCPCCS– es incompatible con el derecho al voto al condicionar que los siete candidatos elegidos sean tres hombres, tres mujeres y un representante étnico o del exterior?

93. En el artículo 65 de la CRE se establece que:

El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

94. En concordancia con esta norma, el artículo 116 de la CRE prevé que:

Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, **equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres**; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país. (Énfasis añadido)

95. Por otro lado, el artículo 62 de la Constitución contempla el derecho al voto en los siguientes términos: “[l]as personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente (...)”.

96. En la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reconocen como derechos fundamentales (i) el derecho al voto o *sufragio activo*; y, (ii) el derecho a elegir a un candidato para un cargo público sometido a elección popular o *sufragio pasivo*.⁴³
97. Los accionantes indican que condicionar a que los siete candidatos elegidos para consejeros del CPCCS sean tres hombres, tres mujeres y un representante étnico o del exterior restringe el derecho al voto –como *sufragio activo*–.
98. Sobre la restricción del derecho al voto, el Comité de Derechos Humanos señaló que este “sólo podrá ser objeto de restricciones razonables”.⁴⁴ En concordancia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha mencionado que: “un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las inferencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en ley en sentido formal y material, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”.⁴⁵
99. Por otro lado, la LOGJCC, en su artículo 3, número 2, contempla el principio de proporcionalidad como un método de interpretación constitucional. A saber:
- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.
100. Por ello, este Organismo procederá a utilizar este método para analizar si la restricción persigue un fin legítimo, es una medida idónea, necesaria y proporcional.

⁴³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 23 b; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 25 b.

⁴⁴ Comité de Derechos Humanos. Observación General número 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, artículo 25, de 2006; Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 34-35, Edición Especial sobre Participación Política, 1995, p. 16.

⁴⁵ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C número 257, párr. 273. *Cfr.* CCE, sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 29.

i. *Persecución de un fin legítimo*:⁴⁶ el fin perseguido de la disposición acusada como violatoria de derechos se fundamenta en una acción afirmativa,⁴⁷ la cual surge de la dimensión material del derecho a la igualdad.⁴⁸ La dimensión referida supone “que los sujetos que se encuentren en condiciones diferentes, requieren un trato distinto que permita equiparar el goce y ejercicio de sus derechos a personas que se encuentran en situaciones distintas”.⁴⁹ Es por ello que esta medida *persigue eliminar la discriminación con base en el sexo*⁵⁰ y en la etnia; y, de esta forma, “promover la igualdad real” para reducir la brecha de desigualdad. Así, este Organismo verifica que el artículo 10 de la LRLOCPCCS persigue un fin legítimo.

ii. *Medida idónea*:

1. **Sobre la cuota de mujeres**: En relación a este elemento, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (“CEDAW”) establece que los Estados partes deben incorporar en todas sus instituciones, políticas y acciones la perspectiva de género, con el fin de promover la igualdad sustantiva o la igualdad de resultados. El artículo 4 de la CEDAW establece que: “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención (...)”. Una de las estrategias para alcanzar

⁴⁶ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 32. Supone que “la medida adoptada tenga como horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales”.

⁴⁷ Así lo mencionan los accionantes en su demanda de acción de inconstitucionalidad.

⁴⁸ Artículo 11 numeral 2, inciso 3 de la CRE. “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. **El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad**” (énfasis añadido).

⁴⁹ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

⁵⁰ Los datos del INEC (2012), en mujeres y hombres del Ecuador en cifras, muestran lo siguiente: Dentro de las personas electas en puestos de elección popular, las mujeres ocupan el 23,3% y los hombres el 76,7%. En cuanto a mujeres integrantes en el gabinete ministerial, este es el porcentaje de acuerdo a los años: Enero 2003: 26,7%, Julio 2004: 13,3%, Octubre 2005: 26,7%, Octubre 2006: 19,0%, Enero 2007: 41,2%, Octubre 2008: 34,2%, Agosto 2009: 34,2%, Abril 2010: 42,1%, Julio 2012: 35,1%. Es decir que, en ninguno de los años referidos, la participación de las mujeres superó el 50%.

la igualdad de género⁵¹ y el empoderamiento de las mujeres, es establecer una cuota de participación política.⁵² De esta forma, la medida es idónea pues busca aumentar la representatividad de las mujeres en cargos de elección popular.⁵³

2. Sobre la cuota de un representante étnico o del exterior: La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial dispone en su artículo 2, número 2, que: “2. Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron”. Por ello, se considera que la medida de otorgar cuotas a un representante étnico o del exterior cumple con su fin pues otorga un mayor acceso de grupos, por ejemplo, indígenas o afroecuatorianos, que han sido históricamente excluidos en un cargo de elección popular.

⁵¹ “La igualdad de género parte del reconocimiento de que históricamente las mujeres han sido discriminadas y es necesario llevar a cabo acciones que eliminen la desigualdad histórica y acorten las brechas entre mujeres y hombres de manera que se sienten las bases para una efectiva igualdad de género, tomando en cuenta que la desigualdad que de facto padecen las mujeres puede agravarse en función de la edad, la raza, la pertenencia étnica, la orientación sexual, el nivel socioeconómico, entre otros”. ONU Mujeres. La Igualdad de Género, 2015, p. 3.

⁵² Organización de las Naciones Unidas. “Estrategia para la Igualdad de Género y el empoderamiento de las mujeres (2018-2021)”, Anexo 39; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe”, Mapas de ruta para el desarrollo: “1. Autonomía en la toma de decisiones a) Las mujeres en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones En los planes, el objetivo de lograr una mayor participación de las mujeres en los espacios de poder y en la adopción de decisiones tiene dos facetas: por una parte, se pone el énfasis en el aspecto normativo, tendiente a generar leyes dirigidas al fomento de una mayor participación de las mujeres en todas las esferas de toma de decisiones (aquí se incluyen las leyes de cuotas y de paridad), y, por otra, se alienta un amplio espectro de medidas para fortalecer la ciudadanía de las mujeres, desde la promoción de acciones para que las mujeres logren tener documentos de identidad hasta iniciativas tendientes al desarrollo y el fortalecimiento de liderazgos de mujeres a nivel nacional y local. En América Latina, 16 países han aprobado leyes de cuotas de algún tipo y 6 incluyen la paridad. Si bien en varios países esto ha significado un notable aumento de la participación de las mujeres en el parlamento y los concejos municipales, el proceso no ha estado exento de dificultades, por lo que persisten acciones y medidas que buscan mejorar eficacia de la implementación, la fiscalización y el seguimiento de las leyes vigentes”. En América Latina existen 16 países que han aprobado leyes de cuotas de algún tipo para fomentar que las mujeres ejerzan poder y adopten decisiones. Asimismo, la Comisión Interamericana de Mujeres ha recomendado que se reformen leyes electorales con el fin de que se garantice la participación equitativa entre hombres y mujeres.

⁵³ Cfr. CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019.

3. Así, el medio, el cual consiste en una ley que contemple cuotas, fomenta un fin constitucionalmente legítimo.

iii. *Medida necesaria*:⁵⁴ En primer lugar, este Organismo considera que otorgar una cuota de participación a mujeres y a representantes étnicos es una medida necesaria para fomentar una mayor igualdad respecto de estos grupos, con el fin de que accedan a cargos de elección popular. En segundo lugar, no se observa una medida alternativa menos gravosa para alcanzar tal fin, pues esta ha sido entendida como una alternativa para disminuir la brecha de desigualdad étnica y de género.

iv. *Medida proporcional en sentido estricto*:⁵⁵ Sobre la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, esta Corte observa que la participación por cuotas guarda un debido equilibrio entre la protección de los derechos de igualdad de las mujeres y grupos étnicos y la restricción al derecho al voto pues supone una limitación que tiene como propósito promover derechos de grupos que han sido excluidos históricamente y la satisfacción que se va a generar es alta en relación a condicionar el derecho al voto.⁵⁶

101. En mérito de lo expuesto, este Organismo encuentra que, en la norma *in examine*, se adoptan cuotas de participación promocionando la intervención de mujeres y representantes étnicos en cargos de elección popular. Esto constituye una medida idónea, necesaria y proporcional para alcanzar la igualdad material, por lo que no se encuentra que esta disposición sea inconstitucional.

102. Cabe mencionar que a este Organismo no le corresponde determinar si las cuotas contenidas en esta disposición jurídica son o no convenientes o si, en efecto, podrían ser distintas para alcanzar una mayor igualdad material. Por el contrario, la Corte Constitucional ha centrado su análisis en determinar si el artículo 10 de la LRLOCPCCS –32 de la LOCPCCS– es o no compatible con el derecho al voto. Una vez formulado dicho análisis, encuentra que el artículo 32 de la LOCPCCS es compatible con tal derecho.

⁵⁴ *Id.*, párr. 39. Por la cual “corresponde verificar que la medida adoptada es la menos restrictiva para el ejercicio del derecho”.

⁵⁵ *Id.*, párr. 43. Esta “implica analizar la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

⁵⁶ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019.

6.4. ¿El primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS transgrede el derecho a la libertad de expresión por impedir que varios sujetos realicen proselitismo político?

103. El tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS prevé que:

Ningún partido o movimiento político, organización social, funcionario público, candidato o ciudadano podrá realizar actos de proselitismo político a favor o en contra de ningún candidato o candidata a consejera o consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual será considerado infracción electoral, conforme la Ley. El Consejo Nacional Electoral, se encargará de la promoción de los nombres, trayectoria y propuestas de cada uno de los candidatos y candidatas, en igualdad de condiciones y oportunidades. No se podrá recibir ni utilizar financiamiento privado de ningún tipo. El candidato o candidata que contravenga estas disposiciones será descalificado por el Consejo Nacional Electoral.

104. Los accionantes señalan que la imposibilidad de realizar actos de proselitismo político a favor o en contra de algún candidato o candidata a consejera o consejero del CPCCS vulnera el derecho a la libertad de expresión por cuanto consideran que es necesario que existan espacios de deliberación. Caso contrario, existiría una prohibición de realizar actos de proselitismo lo cual constituye, a su criterio, una censura. Adicionalmente, mencionan que:

[...] Impedir a través de la Ley accionada, que los ciudadanos y las organizaciones realicen acciones de comunicación relacionadas con los candidatos, que pueden interpretarse subjetivamente por la autoridad como “actos proselitistas”, constituye un acto de censura, y por lo tanto, una restricción ilegítima a la libertad de expresión.

105. Sobre ello, consideran que es inconstitucional evitar la emisión de criterios deliberativos de todos los agentes democráticos incluyendo a las organizaciones políticas.

106. En cambio, la Asamblea Nacional indica que la norma impugnada garantiza la libertad de expresión. Posteriormente, enuncia los principios de interpretación de las normas con el fin de que la disposición jurídica impugnada se declare constitucional.

107. La presidencia mantiene que la prohibición a organizaciones sociales y candidatos o ciudadanos a realizar actos de proselitismo político se origina a partir del mandato popular. Por otro lado, menciona que:

resulta contraproducente para el ejercicio de un voto debidamente informado, el que las organizaciones sociales que los promovieron, o los propios candidatos o ciudadanos no puedan realizar actos de proselitismo a favor de los candidatos de su predilección.

- 108.** En este sentido, indica que no tiene fundamento que los candidatos guarden un silencio electoral; pero, que se debería mantener la prohibición de financiamiento para la campaña. Por ello, considera que se debería modular la norma legal, sin violentar derechos fundamentales como el de la libertad de expresión.
- 109.** Ahora bien, para evaluar si el contenido de la disposición jurídica impugnada es inconstitucional, este Organismo procederá a analizar si existe una contradicción entre esta y el derecho a la libertad de expresión.
- 110.** Sobre este derecho, la Constitución, en su artículo 18, prescribe que:
- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.
- 111.** Por su parte, el artículo 66, número 6 de la CRE reconoce y garantiza: “6. El derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones”. Al respecto, este Organismo evidencia que la libertad de expresión se encuentra reconocida en múltiples tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos.⁵⁷
- 112.** La Corte Constitucional, por medio de su jurisprudencia, ha desarrollado el contenido de dicho derecho en las sentencias 282-13-JP/19, 1651-12-EP/20 y 3-22-OP/22, entre otras.
- 113.** En ellas, se distinguen dos dimensiones del derecho: la dimensión individual y la dimensión colectiva. La primera se refiere a la protección “a las personas que manifiestan sus ideas, transmiten información, exponen sus opiniones y, en general, ejercen el derecho al emitir, crear o producir cualquier contenido para comunicarlo al mayor número de

⁵⁷ *Vid.*, Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C número 107, párr. 109; Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C número 111, párr. 82; Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C número 151, párr. 85; Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C número 194, párr. 105; Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C número 293, párr. 148.

destinatarios posibles”.⁵⁸ En cambio, la segunda es relativa al “derecho de la sociedad a acceder, recibir, buscar y conocer todas esas formas de expresión del pensamiento ajeno”.⁵⁹

114. Vale recalcar que una afectación en la dimensión individual afecta la dimensión colectiva, por lo que ambas deben ser garantizadas de forma simultánea.⁶⁰
115. Ahora bien, otra característica del derecho a la libertad de expresión que se desprende de la jurisprudencia de la Corte Constitucional es la conexión de este con la democracia. Es decir que, una de las razones por las que el derecho a la libertad de expresión ha sido particularmente protegido es por su estrecho vínculo con el desarrollo de la democracia.⁶¹ Incluso se ha mencionado que este derecho es la piedra angular de una sociedad democrática, por lo que es indispensable para la formación de la opinión pública de las y los electores.⁶²
116. En la presente acción, se ha cuestionado si la disposición jurídica *in examine* transgrede el derecho a la libertad de expresión, en un contexto de periodo electoral para las elecciones de los integrantes del CPCCS.⁶³
117. Sobre la libertad de expresión en estos entornos, la Corte ha mencionado que ella:

⁵⁸ CCE, dictamen 3-22-OP/22, 3 de octubre de 2022, párr. 22. *Cfr.* Sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 135.

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 135.

⁶¹ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 134.

⁶² *Id.*, párr. 186.

⁶³ Disposición General Octava de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 578 de 27 de abril de 2009, la cual establece que: “El Periodo Electoral es el ciclo electoral que integra todas las actividades y operaciones que se desarrollan, de manera ordenada, durante un lapso de tiempo dentro de las etapas pre electoral, electoral propiamente dicha y post electoral. Los órganos electorales, en el ámbito de sus competencias, aprobarán el inicio del periodo electoral y periodo contencioso electoral en consideración a la fecha de la elección y a la prohibición de realizar reformas legales en materia electoral que entren en vigencia durante el año anterior a la celebración de las elecciones. Este periodo finaliza en sede administrativa electoral con el pronunciamiento que realice sobre la presentación de cuentas de campaña por parte de las organizaciones políticas que participaron en el proceso electoral. [...] La etapa pre electoral incluye, entre otros, la aprobación de planes operativos, presupuesto ordinario y electoral, actualización y cierre del registro electoral e inscripción de organizaciones políticas. La etapa electoral inicia con la convocatoria a elecciones por parte del Consejo Nacional Electoral y se extiende hasta la fecha de posesión de las autoridades electas. La etapa post electoral comprende todas las actividades posteriores a la posesión de autoridades incluyendo el informe de incumplimiento presentación de las cuentas de campaña electoral hasta la finalización del periodo electoral que no podrá superar el año fiscal correspondiente”.

adquiere mayor importancia en períodos electorales, pues para que los ciudadanos ejerzan de forma efectiva sus derechos políticos como participar en la dirección de asuntos públicos o elegir y ser elegidos, es preciso garantizar un ambiente en el que se genere la mayor cantidad de información posible con pluralidad de medios, ideas, opiniones, en fin, pluralismo informativo, así como el enriquecimiento del debate político.⁶⁴

118. En este sentido, la medida impugnada prevé que el Consejo Nacional Electoral, se encargará de la promoción de los nombres, trayectoria y propuestas de cada uno de los candidatos y candidatas del CPCCS, en igualdad de condiciones y oportunidades. En consecuencia, dispone que ningún partido o movimiento político, organización social, funcionario público, candidato o ciudadano podrá realizar “actos de proselitismo político a favor o en contra” de cualquier candidato a consejero del CPCCS. Con el fin de determinar si esta medida es legítima, o si por el contrario, es opuesta al derecho a la libertad de expresión y constituye una limitación injustificada, este Organismo realizará un test de proporcionalidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC.
119. De tal forma que, corresponde evaluar si la norma persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.
120. En primer lugar, este Organismo advierte que la disposición jurídica impugnada persigue un *fin constitucionalmente legítimo* contemplado en el artículo 115 de la CRE, el cual prevé que:

El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias. Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará **el límite y los mecanismos de control de la propaganda** y el gasto electoral. (...) (énfasis añadido)

⁶⁴ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 138. Lo mismo ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ricardo Canese vs Paraguay, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C, número 111, p. 88, en el que se estableció que: “La Corte considera importante resaltar que, en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión”.

121. De modo que, el primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS prevé un mecanismo de control de la propaganda electoral que consiste en que: (i) el Consejo Nacional Electoral se encargue de la promoción de los candidatos a ser consejero o consejera del CPCCS; y, (ii) la prohibición de que múltiples sujetos realicen actos de proselitismo político respecto de estos candidatos -partido o movimiento político, organización social, funcionario público, candidato o ciudadano-. Esto se fundamenta en los principios del sistema electoral, los cuales propenden a la proporcionalidad, igualdad de voto y equidad, de conformidad con el artículo 116 de la CRE. A la par, el control de la propaganda electoral es una medida para asegurar los fundamentos de la democracia, durante un periodo electoral, respecto a la conformación del CPCCS y la imparcialidad de los miembros de esta institución. Por estas razones, este Organismo encuentra que la disposición impugnada sí tiene un *fin constitucionalmente válido*.
122. Respecto a la *idoneidad*, la Corte Constitucional observa que la medida logra materializar el fin perseguido pues una forma de control de propaganda no autorizada es limitar el proselitismo político por parte de los sujetos descritos en la disposición jurídica impugnada y asegurar la imparcialidad de los candidatos a consejero o consejera del CPCCS.⁶⁵
123. Así, se evidencia que la medida contenida en el primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS es idónea para cumplir el fin constitucionalmente válido enunciado *ut supra*. Ello en vista de que un control sobre los actos de proselitismo es una consecuencia de la ley que desarrolla el control de la propaganda electoral. Además, se propende a la imparcialidad de los candidatos a consejero o consejera del CPCCS.
124. Para realizar el análisis sobre la *necesidad* de la medida y el de *proporcionalidad en sentido estricto*, este Organismo separará su argumentación de acuerdo con cada sujeto descrito en la norma. Esto en vista de que es distinto limitar a un funcionario público de realizar actos de proselitismo político que, a un partido o movimiento político, así como a una organización social. Dependiendo del sujeto, se definirá si la medida resulta necesaria para cumplir el fin constitucionalmente válido; o si, por el contrario, existe una medida

⁶⁵ Ahora bien, el proselitismo político únicamente podría entenderse desde un ámbito positivo. Pese a la redacción de la norma, que contempla un sentido positivo y negativo de promoción a una candidatura. En tal sentido, aunque sea positivo o negativo, este Organismo continuará refiriéndose a estas acciones de promoción no autorizada, ya sea negativa o positiva, como proselitismo político.

menos gravosa que permita satisfacer tal fin. Además, se evaluará si existe un debido equilibrio entre la protección y la limitación constitucional.

i. Sobre el partido o movimiento político

- 125.** Respecto al impedimento de que un partido o movimiento político realice proselitismo político a favor “o en contra” de un candidato a consejero o consejera del CPCCS, esta prohibición se fundamenta en el artículo 207 de la Constitución, el cual establece que:

Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. **Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.** (énfasis añadido)

- 126.** Siguiendo la misma línea, la LOCPCCS prevé como una prohibición que los candidatos, designados o consejeras y consejeros del CPCCS sean “afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años”. En tal sentido, los consejeros no podrían pertenecer a partidos ni movimientos políticos, lo que implica una imposibilidad de que estos últimos realicen actos de proselitismo sobre ello. Así, la disposición utiliza la medida para buscar la independencia de los consejeros y consejeras del CPCCS y que ellos no sean adeptos a partidos o movimientos políticos. Ello con el ánimo de proteger un sistema democrático.⁶⁶ Para esto, no se observa que exista otra medida menos gravosa para cumplir con el fin constitucionalmente válido.
- 127.** Finalmente, sobre la proporcionalidad en sentido estricto, este Organismo observa que sí existe una limitación a la libertad de expresión que contiene esta disposición respecto a la posibilidad de que partidos o movimientos políticos promocionen candidatos a consejeras y consejeros del CPCCS. Si bien existe una limitación al partido o movimiento político en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, el grado de satisfacción al principio de imparcialidad que busca la norma es alto pues evita conflictos de intereses en una función que requiere imparcialidad política. En consecuencia, en lo referente a este sujeto, el artículo es compatible con el derecho a libertad de expresión.

ii. Sobre la organización social

⁶⁶ En el acta 502-A de la Asamblea Nacional se evidencia que el requisito fue propuesto para evitar “(...) presiones políticas tanto del ejecutivo, del legislativo y de las tiendas políticas a quienes obedece; le permite una independencia de acción en el campo político (...)”, 12 de marzo de 2018, p. 12.

128. El artículo 19 de la LOCPCCS establece que el CPCCS estará integrado por siete consejeras y consejeros principales y siete suplentes, elegidos por sufragio universal. El mismo artículo indica que podrían postularse ciudadanos a título individual o con el auspicio de organizaciones sociales. El artículo 20 de la misma ley contempla que uno de los requisitos para postularse como consejeros o consejeras del CPCCS es “acreditar trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en lucha contra la corrupción, o reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general”.
129. Es un requisito contenido en la LOCPCCS que para ser candidato o candidata a consejero del CPCCS se debe acreditar trayectoria en organizaciones sociales. Incluso, según el artículo 23 de la LOCPCCS, “la elección a consejeras y consejeros se realizará, de las postulaciones presentadas por las organizaciones sociales”. Evitar que estas organizaciones realicen proselitismo político no es *necesario* para alcanzar el fin constitucionalmente válido porque controlar la propaganda electoral no implica impedir la promoción de un candidato por parte de organizaciones sociales. Existen distintas medidas de control de propaganda electoral que no involucran limitar en un alto grado el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de este grupo.
130. Pese a que se ha encontrado que la medida no es necesaria en lo concerniente a este grupo, por efectos argumentativos, la Corte Constitucional analizará la *proporcionalidad* –en sentido estricto– de la medida. En tal sentido, se observa que esta afecta al ejercicio del derecho a la libertad de expresión en ambas dimensiones, individual y colectiva. A su vez, esto afecta el intercambio de ideas y discusión pública, lo cual debilita la democracia.⁶⁷ Entonces, la medida no resulta proporcional ya que existe una primacía total del control de la propaganda electoral por sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.
131. En conclusión, se encuentra que respecto al sujeto –organización social– la medida no es necesaria, ni proporcional. Por lo que se declara la inconstitucionalidad de esta disposición respecto a este sujeto.

⁶⁷ Véase: Caso Ricardo Canese vs Paraguay, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C, número 111, p. 88, donde la Corte IDH ha mencionado que: “considera importante resaltar que, *en el marco de una campaña electoral*, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión”. (énfasis añadido)

iii. Sobre el funcionario público

132. En el artículo 21 de la LOCPCCS se contemplan las prohibiciones para ser candidatos de consejeras y consejeros del CPCCS. Una de ellas es que los candidatos:

sean miembros del Consejo Nacional Electoral, los delegados provinciales o funcionarios inmersos en la verificación de requisitos, miembros del Tribunal Contencioso Electoral, autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, jueces de la Función Judicial, Ministros de Estado, Secretarios, miembros del servicio exterior y las autoridades del nivel jerárquico en la escala superior desde quinto grado, salvo que hayan renunciado a sus funciones treinta meses antes de la fecha señalada para su inscripción.

133. Por otra parte, en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público se establece que una de las prohibiciones a las servidoras y los servidores públicos es “ejercer actividades electorales, en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines”. Resulta evidente que para el sujeto “funcionario público” el control de propaganda electoral es distinto al de los otros sujetos (candidato, ciudadano y organización social), porque mediante este escenario podría generarse un conflicto de interés.

134. En consecuencia, se evidencia que la medida de control de proselitismo político respecto a este sujeto –funcionario público– es necesaria y proporcional, toda vez que al permitir que cualquier funcionario público realice una propaganda electoral no autorizada respecto a candidatas y candidatos del CPCCS implicaría que se generen posibles conflictos de intereses y conllevaría un riesgo de que estos se aprovechen de sus funciones para favorecer sus intereses particulares. Si bien existe una limitación al funcionario público en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, el grado de satisfacción al principio de imparcialidad que busca la norma es alto pues evita conflictos de intereses en una función que requiere imparcialidad política. Entonces, la disposición analizada sobre este sujeto es constitucional pues la medida tiene un fin constitucionalmente válido, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, en lo concerniente a los funcionarios públicos.

iv. Sobre el candidato y el ciudadano

135. Vale recalcar que si bien la jurisprudencia referida de la Corte Constitucional ha reiterado que el derecho de la libertad de expresión no es absoluto, sus restricciones sí deben ser de carácter excepcional.⁶⁸ Más aún en contextos de procesos electorales, donde la libertad de

⁶⁸ CCE, sentencia 282-13-JP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 6 2.

expresión adquiere especial importancia.⁶⁹ Evitar que candidatos y candidatas a ser consejeros del CPCCS, al igual que ciudadanos, realicen cualquier tipo de proselitismo político, implica una limitación a que las personas tengan una mayor cantidad de información para revisar y conocer a una dignidad pública.

136. Evitar que un ciudadano realice actos de proselitismo político resulta una medida innecesaria, pues existen otras para que se realice un control respecto a la propaganda electoral no autorizada que no afectarían en tal magnitud el derecho a la libertad de expresión. Por lo que no se encuentra que la medida respecto de estos sujetos sea *necesaria*. Tampoco se encuentra que sea *proporcional en sentido estricto*. Al respecto, este Organismo evidencia que evitar que un ciudadano o que los candidatos y candidatas a consejeros del CPCCS indiquen sus tendencias y realicen actos de proselitismo político resulta la medida más gravosa para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. En tal virtud, se observa que la limitación del derecho a la libertad de expresión debe ser excepcional.
137. Pese a ello, existe una limitación respecto a este derecho sin que esta esté dirigida (i) al respeto a los derechos o a la reputación de los demás o (ii) a la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o a la moral pública. Además, se observa que existe una leve satisfacción en cuanto al fin del control respecto a la propaganda electoral no autorizada o a la imparcialidad, por cuanto no se observa que los actos de proselitismo realizados por estos sujetos puedan impactar en los fines señalados. Es por ello que, esta Corte evidencia que no existe un debido equilibrio entre la protección y la limitación constitucional ni una justificación de la medida en cuestión respecto a estos sujetos.
138. En este orden de ideas, la Corte Constitucional encuentra que la medida no es constitucional respecto a estos sujetos –candidatos y candidatas a consejeros y consejeras del CPCCS– en vista de que no es necesaria y no es proporcional en sentido estricto.
139. Al respecto, sobre el proselitismo político que se realice por parte de ciudadanos y ciudadanas o candidatos y candidatas al CPCCS, este se entenderá como la posibilidad que ellos tienen para hacer uso del derecho a la libertad de expresión, sin que esto implique financiamiento estatal ni modificación al régimen legal de la propaganda y control electoral. Así, estos sujetos libremente podrían organizar eventos, pronunciarse en redes sociales u organizar debates para promocionar una candidatura, sin que esto de alguna

⁶⁹ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 139.

forma afecte el ordenamiento jurídico, el sistema de financiamiento y el control de gasto previsto por el CNE.

140. En conclusión, la Corte determina la inconstitucionalidad parcial del artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS, que se mantendrá de la siguiente forma:

[...] Ningún funcionario público, ni un partido o movimiento político podrán realizar actos de proselitismo político de ningún candidato o candidata a consejera o consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual será considerado infracción electoral, conforme la Ley. [...]

6.5. ¿El artículo 23, tercer inciso, de la LOCPCCS transgrede el derecho a la libre asociación por excluir a las organizaciones de hecho?

141. El artículo 66, número 13 de la CRE establece que: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 13. El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”. Este derecho tiene relación con “la facultad para integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos fines lícitos, y que tienen vinculación permanente, como por ejemplo ser parte de una asociación de jubilados, de un gremio profesional o de un club deportivo [...]”.⁷⁰ Al respecto, este Organismo observa que el derecho a la asociación es un derecho fundamental contenido en tratados internacionales de derechos humanos, como por ejemplo, en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

142. Ahora bien, los cargos de los accionantes sobre este derecho se dirigen a manifestar que la LOCPCCS lo violenta pues contempla que un candidato debe demostrar “trayectoria en una organización social [y] esta debe estar legalmente reconocida”. Así, se excluiría del proceso a las organizaciones de hecho “al permitir que solamente las organizaciones con un tiempo determinado de existencia jurídica puedan postular candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” (sic). Además, indican que:

Las disposiciones antes mencionadas vulneran el derecho a la libertad de asociación al excluir del proceso de conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a las organizaciones de hecho, es decir aquellas que en estricto apego a su derecho fundamental a asociarse realizan sus actividades sin la obtención de un registro otorgado por el Estado. Este requisito es incompatible con la finalidad del organismo a ser integrado, que por definición, debe estar conformado por representantes de la ciudadanía y las organizaciones sociales conformadas en apego a su derecho a asociarse (...).

⁷⁰ CCE, dictamen 2-21-EE/21, párr. 30.

143. Entonces, los cargos de los accionantes se centran en que existe una exclusión a las “organizaciones de hecho”, sin registro del Estado, pues una persona que demuestre una trayectoria en una organización social **que no se encuentre legalmente reconocida**, no podría aspirar a cumplir los requisitos para ser candidato del CPCCS. Ello, a criterio de los accionantes, viola el derecho a la libre asociación.
144. Al respecto, este Organismo observa que el reconocimiento de las organizaciones sociales se encuentra contemplado en el artículo 30 de la LOCPCCS, como una forma de “expresión de la soberanía popular”. Ellas, de conformidad con el artículo 36 de la LOCPCCS, pueden o no solicitar el otorgamiento de personalidad jurídica⁷¹, lo cual implica según el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales, SUIOS, que se encuentren registradas en el Directorio de Organizaciones Sociales.
145. Cabe recalcar que, tanto las asociaciones registradas, como las no registradas, gozan del derecho a la libre asociación y las últimas también deben tener “la libertad de llevar a cabo cualquier actividad legítima, incluido el derecho a organizar y participar en reuniones pacíficas, y no deben ser objeto de sanciones penales”.⁷²
146. La supuesta exclusión que se realiza por parte de la disposición jurídica impugnada no es atentatoria al derecho a la libre asociación por cuanto no impide que una organización social sin personalidad jurídica pueda cumplir ciertos fines lícitos. Por el contrario, la disposición jurídica propone un requisito para que un candidato pueda acreditar que, en efecto, ha tenido trayectoria en una organización social que sea capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones, como una forma de control. En tal sentido, este Organismo evidencia que el artículo 23, tercer inciso, de la LOCPCCS es compatible con el artículo 66, número 13 de la CRE.

7. Efectos

147. Por último, los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de este caso son para el futuro con relación a las normas vigentes al momento de expedir esta sentencia. De acuerdo con el artículo 95 de la LOGJCC, “las sentencias que se dicten en ejercicio del

⁷¹ El artículo 4 del decreto ejecutivo 193 de 2017 indica que: “Tipos de organizaciones. - Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación, podrán constituir: 1. Corporaciones; 2. Fundaciones; y 3. Otras formas de organización social nacionales o extranjeras”.

⁷² ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27.

control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”.

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 parcialmente** la acción pública de inconstitucionalidad **11-18-IN**.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad parcial del artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS en las siguientes palabras: “organización social” y “candidato o ciudadano”. Así, el artículo permanecerá en el ordenamiento jurídico de la siguiente forma:

[...] Ningún funcionario público, ni un partido o movimiento político podrán realizar actos de proselitismo político de ningún candidato o candidata a consejera o consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual será considerado infracción electoral, conforme la Ley. [...]

3. 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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de agosto de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 11-18-IN/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de mayoría, respetuosamente disiento parcialmente de su justificación. Por este motivo y con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presento este voto concurrente en el que se resumen las razones de mi discrepancia, mismas que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. Mi discrepancia se refiere exclusivamente al problema jurídico resuelto en la sección 7.1.2 del voto de mayoría. La conclusión a la que se llega en dicha sección es que exigir un título de tercer nivel para integrar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no es discriminatorio porque el ejercicio de sus competencias relativas a designación de autoridades, promoción de la participación ciudadana y lucha contra la corrupción requiere de una especial cualificación, concretamente de un título profesional.
3. En general, estoy de acuerdo con este razonamiento, con una excepción. No creo que se requiera de título profesional para el ejercicio de la competencia relativa a la designación de autoridades. Al respecto se debe considerar que en la tradición jurídica ecuatoriana esta competencia se atribuyó usualmente a la legislatura. En este contexto, conviene recordar el siguiente pronunciamiento de esta Corte en el párrafo 25 del dictamen 4-19-RC/19, de 21 de agosto de 2019:

El núcleo de la actividad asamblearia, por tanto, es valorativa (ético-política) y no técnica, ya que el principio que la informa es el de representación democrática (propio del parlamento) y no el de sujeción burocrático-tecnocrática (propio de la administración) [...] la tecnificación y la meritocracia en el servicio público y en la Administración Pública [corresponde] a los empleos y funciones públicas que demandan de sus titulares conocimientos técnicos especializados.
4. En mi opinión y de forma clara, la designación de autoridades del Estado supone un juicio valorativo sobre quiénes son los candidatos más capacitados para cumplir con las responsabilidades del cargo, juicio que supone balancear las diferentes razones en juego en la designación.

5. Esta conclusión no varía por la circunstancia de que la Constitución vigente establezca que la designación de autoridades se realice luego de procesos de selección o de impugnación y veeduría ciudadana pues, en estos casos, no se elimina el juicio valorativo, sino que se lo traslada al diseño de dichos procesos.
6. Por último, cabe señalar que los aspectos técnicos implicados en la realización de estos procesos pueden ser atendidos con el personal de apoyo y de asesoría con el que cuenta el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es decir, que este carácter técnico del proceso no solo que no elimina el carácter valorativo de la elección, sino que se subordina a él.
7. En definitiva y conforme se ha expuesto, considero que la competencia de designar a altas autoridades del Estado no justifica la exigencia de que los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tengan un título universitario, por lo que se debió responder negativamente al aludido problema jurídico, como lo hizo el voto de mayoría, pero exclusivamente en función de las demás competencias que ejerce el mencionado organismo, es decir, las relativas a promoción de la participación ciudadana y lucha contra la corrupción.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 11-18-IN fue presentado en Secretaría General el 12 de septiembre de 2024, mediante correo electrónico a las 21:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 11-18-IN/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedente

1. En sesión extraordinaria del Pleno de 29 de agosto de 2024, la Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia 11-18-IN/24, en la que se aceptó parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad presentada contra la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“**LRLOPCCS**”), para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018. Esta decisión concluyó que la disposición contenida en el artículo 3 de la LRLOPCCS –numeral 6, artículo 20 de la LOCPCCS– supera el test de mera razonabilidad y, por tanto, la exigencia de un título de tercer nivel para ser electo consejera o consejero no genera un trato discriminatorio en el ejercicio del derecho a la participación.
2. Respetuosamente, discrepo sobre este punto del razonamiento y de la decisión, por dos razones sustanciales. La primera, se refiere a la justificación de constitucionalidad sobre exigir un título académico de tercer nivel, requisito no contemplado por la Constitución para ser electo como consejera o consejero del CPCCS y, por tanto, limita el ejercicio del derecho a ser elegido, sufragio pasivo (art. 61.1 CRE). La segunda razón, se refiere a que la exigencia de este requisito académico, no contemplado constitucionalmente, excluye a quienes no cuenten con este para postularse para un cargo en el que se elige por sufragio universal y, por tanto, resulta incompatible con el principio de igualdad y no discriminación (11.2 CRE).
3. En tal sentido, al no coincidir con el razonamiento y la decisión de mayoría, sobre la base del artículo 92 de la LOGJCC, explico los fundamentos mi voto salvado específicamente sobre el punto mencionado:

2. Análisis

- 2.1 La exigencia de un título académico de tercer nivel para ser electo como consejera o consejero del CPCCS es un requisito que no ha sido contemplado por la Constitución y limita el ejercicio del derecho al sufragio pasivo.**

4. La CRE dispone, en el artículo 207:

Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplado en la ley orgánica que regule su organización y funcionamiento. Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.

5. Conforme se observa en el artículo citado, los consejeros y consejeras del CPCCS son cargos electos mediante sufragio y, por tanto, su elección se fundamenta en la expresión democrática del pueblo. De ahí que la elección de estos cargos es una forma de ejercer el derecho a ser elegido o sufragio pasivo, reconocido como parte de los derechos de participación, en el artículo 61.1 de la Constitución.
6. Los derechos de participación son sustanciales para el Estado democrático, pues tal como ha sostenido este Organismo propenden a que “los integrantes de la sociedad tomen parte protagónica en la elección de sus representantes y en la elaboración de la política gubernamental”. Por ello, establecer restricciones para presentar candidaturas a cargos de elección popular, sin que estos sean contemplados en la Constitución implica una afectación a los derechos de participación y a los fundamentos democráticos del Estado.
7. Por este motivo, discrepo de la afirmación expresada en el voto de mayoría que sostiene que “la esencia del CPCCS, en lugar de la representatividad, es la eficiencia y eficacia del sector público para que los consejeros y consejeras de la institución cumplan con sus deberes y atribuciones de forma diligente”. Si bien, el CPCCS no tiene una naturaleza de representatividad equiparable a la del órgano legislativo, es una institución creada constitucionalmente, cuya razón de ser se afina en los valores democráticos y la promoción de la participación ciudadana. De ahí que, a partir de la enmienda aprobada el 04 de febrero de 2018 (Registro Oficial 181-S, de 15 de febrero de 2018), se modificó la norma para que los representantes de estos órganos no accedan al cargo por elección. Constituido el referido cambio, debe entenderse conforme la integralidad de la Constitución la relación de esta norma con los derechos de participación sin restricciones, resultaría contradictorio que la Constitución imponga requisitos contrarios a su naturaleza, como es contar con un título universitario de tercer nivel.

8. La democracia, además, supone la mayor apertura en el acceso a los cargos de gobierno, partiendo de la premisa que cualquier miembro de la comunidad política puede llegar a ocupar puestos de elección popular, independientemente de su formación académica. Consecuentemente, la posibilidad de ser candidato para estas dignidades no podría verse impedida por ninguna limitación, salvo que expresamente el texto constitucional haya habilitado al legislador para el efecto.
9. Según se verifica en el artículo 207 de la Constitución, no se contempla ningún requisito de carácter académico o de formación previsto para ser electo como consejera o consejero del CPCCS. La norma constitucional tampoco habilita al legislador la inclusión de requisitos adicionales para la elección de dichos cargos.
10. Por tanto, la exigencia de contar con “título académico de tercer legalmente registrado en el sistema de educación superior” nivel establecido en la disposición contenida en el artículo 3 de la LRLOPCCS, socava el derecho al sufragio pasivo, pues reduce el conjunto de personas que puede presentar su candidatura como consejera o consejero del CPCCS, afectando la participación democrática.

2.2 Exigir un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS es una medida contraria al principio de igualdad, derivada de discriminación en el ejercicio del derecho a ser elegido.

11. El artículo 11.2 de la Constitución contempla a la igualdad y no discriminación entre los principios que rigen los derechos. Este principio reconoce que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. De ahí que, el ejercicio de los derechos de participación, y específicamente, el derecho al sufragio activo y pasivo, debe entenderse sujeto a este principio, con las únicas limitaciones y salvedades que la Constitución ha establecido.
12. En el razonamiento del voto de mayoría se formula el *test* de igualdad y razonabilidad, a efectos de valorar si la medida de contar con un título de tercer nivel legalmente registrado, guarda conformidad con el principio de igualdad o constituye una medida discriminatoria en el ejercicio del derecho a ser elegido. En ese sentido, coincide en que es el nivel de instrucción o estudios el elemento de comparabilidad sobre el que se debe realizar este análisis, pues es el requisito introducido por la norma impugnada y que determina un tratamiento diferenciado, entre quienes han podido acceder a educación superior para obtener este requisito y quienes no lo han hecho.

13. Sin embargo, en el voto de mayoría, se afirma que este trato diferenciado es razonable en tanto “la actividad y la naturaleza del puesto de los consejeros y consejeras del CPCCS (...) requiere de conocimientos específicos”, por cuanto, tienen a su cargo la realización de concursos de méritos de oposición para la designación de autoridades, la promoción de la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción, para lo cual se requeriría “conocimientos técnicos especializados”.
14. Discrepo de dicha inferencia, pues, bajo esa perspectiva, todo cargo de elección popular requeriría de instrucción técnica especializada. Por ejemplo, legislar y fiscalizar a cargo de la Asamblea Nacional o el manejo de la Función Ejecutiva a cargo del presidente de la República requerirían de conocimientos especializados en el ámbito jurídico, político, económico o de gestión. No obstante, al ser su naturaleza cargos de elección popular afincados en el ejercicio democrático del sufragio pasivo, sería inconstitucional que se incluya nuevos requisitos no contemplados constitucionalmente.
15. El CPCCS tiene principalmente como competencias constitucionales esenciales designar y/o seleccionar a diversas autoridades del Estado, desarrollar mecanismos de participación ciudadana a efectos de luchar en contra de la corrupción, según lo dispuesto en el artículo 208 de la Constitución. Por ello, corresponde verificar si a partir de esas competencias se justifica o no restringir el derecho al sufragio pasivo. El criterio citado en este caso opera como una justificación para reducir la capacidad de participación de la ciudadanía e impone una inhabilidad basada en criterios sospechosos, es decir, que únicamente las personas con formación profesional pueden administrar el CPCCS, excluyendo a quienes carecen un título universitario.
16. Si bien pueden resultar necesario los criterios académicos para la buena marcha de un órgano de una función del Estado, se debe tener presente que una institución en términos generales requerirá de órganos técnicos que deben ser desarrollados mediante normativa orgánica e institucionalidad burocrática como ocurre con el Ley Orgánica de CPCCS, es en la estructura institucional que se resuelve el problema mediante aparatos burocráticos que deben ser eficientes y transparente, como ocurre con otros órganos de elección de Estado como el parlamento, el ejecutivo o los GADs, mas no imponiendo a sus representantes exigencias que reducen la participación.
17. Por otra parte, habría que determinar cómo el requisito de un título de tercer nivel exigido por la norma impugnada es congruente con las atribuciones de los consejeros o consejera del CPCCS, pues no exige dicha norma un campo de conocimiento relacionado con las de

ese organismo estatal. Por el contrario, la norma impugnada obliga a tener un título de tercer nivel en términos generales, que en otros campos del conocimiento no guardan relación con las atribuciones de los consejeros del CPCCS, pero que serían suficientes para cumplir la norma y, por tanto, avalar la limitación a postularse a este cargo de elección popular.

18. Así que, los argumentos no justifican el trato diferenciado que la norma realiza según los estudios y constituye una limitación irrazonable a postularse al cargo de consejera o consejero del CPCCS, para quienes no tengan título de tercer nivel. Consecuentemente, esta medida es contraria al principio de igualdad y a la prohibición de discriminación reconocido en el artículo 11.2 de la Constitución.

3. Decisión

19. En virtud de lo expuesto, considero que la disposición contenida en el artículo 3 de la LRLOPCCS –numeral 6, artículo 20 de la LOCPCCS es inconstitucional por restringir injustificadamente el derecho a ser elegido, consagrado en el artículo 61.1 de la Constitución, y ser contrario al principio de igualdad y no discriminación, contemplado en el artículo 11.2 de la Constitución.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDEO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 11-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 10 de septiembre de 2024, mediante correo electrónico a las 08:00; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

001118IN-72a1e

**Caso Nro. 0011-18-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes veinte de septiembre 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 14-22-IS/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 14-22-IS

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

SENTENCIA 14-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional, en aplicación del precedente contenido en la sentencia 8-22-IS/22, desestima la acción de incumplimiento de sentencia presentada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, respecto del auto de 22 de septiembre de 2021, que cuantificó una medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 17 de julio de 2020, al verificar que dicho Tribunal no cuenta con legitimación activa para presentar esta acción por no ser la autoridad judicial encargada de la ejecución de las decisiones en garantías jurisdiccionales.

1. Antecedentes procesales

1.1 Proceso Acción de protección de origen

1. El 25 de junio de 2020, Cristian Alfredo González Guachisaca (**“accionante”**) presentó una acción de protección en contra de la Coordinación Zonal 7 Salud, la Dirección Distrital 11D02-Catamayo-Chaguarpamba-Olmedo-Salud del Ministerio de Salud Pública (**“entidad accionada”**) y la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**). En su demanda, el accionante impugnó los actos administrativos que dispusieron la terminación de su nombramiento provisional.¹
2. El 17 de julio de 2020, la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Catamayo, provincia de Loja (**“Unidad Judicial”**) aceptó la acción.² El accionante interpuso recurso de ampliación.

¹ Proceso 11331-2020-00227. El accionante señaló que desde el año 2014 prestó sus servicios para la entidad accionada, mediante nombramiento provisional. Arguyó que en el año 2019 se expidió un nombramiento provisional para el desempeño del puesto de “servidor público de apoyo 2 asistente de director/a distrital de salud”. El accionante comentó que en el año 2020 la entidad accionada, mediante memorando número MSP-CZ7DDS11D02-2020-1874-M, procedió a notificarle de “forma unilateral” y “sin motivación alguna” con la acción de personal número 000206 y la resolución número MSP-DDSSD02, actos que dispusieron la terminación de su nombramiento provisional. El accionante alegó la vulneración de sus derechos al trabajo, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.

² La Unidad Judicial declaró la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, a la motivación y al trabajo, por cuanto manifestó que: “al haberse removido al [accionante] por cesación [...], se vulneró su derecho al trabajo, lo que indudablemente afecta también el derecho a la vida digna. [...]”. Como medidas de reparación ordenó: (i) declarar la nulidad de los actos impugnados, (ii) reintegrar al accionante a su puesto de trabajo y (iii) el pago de remuneraciones dejadas de percibir conforme al artículo 19 de la LOGJCC.

3. El 24 de julio de 2020, la Unidad Judicial rechazó el recurso de ampliación interpuesto. La entidad accionada y la PGE interpusieron recurso de apelación.
4. El 22 de diciembre de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Sala Provincial**") negó los recursos interpuestos.

1.2 Proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja

5. El 14 de junio de 2021, el accionante solicitó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja ("**Tribunal Contencioso Administrativo**") que dé inicio al procedimiento de cuantificación de reparación económica según lo ordenado en la sentencia de 17 de julio de 2020, emitida por la Unidad Judicial ("**sentencia**").
6. El 17 de junio de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo avocó conocimiento de la causa y ofició a la Unidad Judicial, para que remita las copias certificadas del proceso de acción de protección número 11331-2020-00227.³
7. El 8 de julio de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo designó a la perito, María del Rocío Cañar Pachar ("**perito**"), para que realice la liquidación de los valores reconocidos en la medida de reparación económica de la sentencia. Asimismo, ordenó a las partes presentar la documentación para la elaboración del informe pericial; y, a la entidad accionada dispuso que informe sobre el reintegro del accionante.⁴
8. El 27 de julio de 2021, el accionante presentó documentación, a fin de que sea tomada en cuenta en el informe pericial.
9. El 22 de septiembre de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante auto de mandamiento de ejecución, ordenó que en el término de diez días la entidad accionada cancele a favor del accionante \$. 901,20 y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social \$. 104,45, por concepto de aporte personal ⁵ ("**auto**").

³ La Unidad Judicial remitió las copias certificadas al Tribunal Contencioso Administrativo el 8 de julio de 2021.

⁴ Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, proceso 11804-2021-00255, foja 3.

⁵ *Ibid.*, foja 5. La suma de \$901,20 por concepto de la remuneración dejada de percibir desde el 16 de junio de 2020 hasta el 31 de julio de 2020, décimo tercer y décimo cuarto sueldo y fondo de reserva. Además, en el mismo auto, el Tribunal Contencioso Administrativo ordenó que la entidad accionada cancele los honorarios de la perito, que ascienden a \$120,00.

10. El 14 de octubre de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo evidenció que la entidad accionada no ha informado sobre el pago de los valores determinados en el auto de 22 de septiembre de 2021. En virtud de aquello, otorgó tres días para que informe sobre su cumplimiento.
11. El 29 de octubre de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo determinó que la entidad accionada no ha contestado el requerimiento efectuado *ut supra*. De modo que, por última ocasión, ordenó que en el término de tres días la entidad accionada se pronuncie sobre el cumplimiento de los valores dispuestos.
12. El 8 de noviembre de 2021, la entidad accionada solicitó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que le conceda una prórroga de quince días, para el cumplimiento de la obligación.
13. El 9 de noviembre de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo concedió a la entidad accionada la prórroga solicitada y advirtió que remitirá el proceso a la Corte Constitucional en caso de que continúe con el incumplimiento.
14. El 15 de diciembre de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al haber fenecido la prórroga otorgada a la entidad accionada, promovió **de oficio** una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.⁶
15. El 9 de marzo de 2022, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo insistió a la entidad accionada, a fin de que se pronuncie sobre el cumplimiento del pago ordenando.
16. El 14 de julio de 2022, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo requirió nuevamente que la entidad accionada atienda el cumplimiento de la obligación dispuesta.
17. El 25 de julio de 2022, la entidad accionada presentó documentación con la que justificó el cumplimiento del pago de los valores ordenados en el auto respecto del monto de reparación económica a favor del accionante. Mientras que, sobre los honorarios de la perito, arguyó que “se están gestionando los recursos económicos ante instancias superiores”.
18. El 16 de noviembre de 2022, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo otorgó el término de tres días para que la entidad accionada cancele los valores

⁶ *Ibíd.*, foja 7.

adeudados a la perito. Además, advirtió que de continuar con el incumplimiento aplicará una multa compulsiva.⁷

19. El 10 de febrero de 2023, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo verificó que los honorarios de la perito fueron cancelados por la entidad accionada.
20. El 14 de febrero de 2023, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo mencionó que al haberse cumplido con los pagos ordenados, se remita copias certificadas a la Unidad Judicial, para que se pronuncie sobre el cumplimiento de la medida de reparación económica.⁸

1.3 Otras actuaciones ante la Unidad Judicial

21. El 13 de marzo de 2023, la Unidad Judicial ordenó el **archivo** del proceso.

1.4 Procedimiento ante la Corte Constitucional

22. El 15 de diciembre de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo **promovió de oficio** (párr. 14 *supra*) una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.⁹
23. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa, y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 1 de septiembre de 2023 y dispuso que el Ministerio de Salud Pública, la Coordinación Zonal 7 Salud, la Dirección Distrital 11D02 Catamayo-Chaguarpamba-Olmedo y Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Catamayo, provincia de Loja presenten sus informes.

⁷ Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ). Registro Oficial 544, suplemento, 22 de mayo de 2015. “Artículo 132.- FACULTADES COERCITIVAS DE LAS JUEZAS Y JUECES. - En cumplimiento de lo que dispone el artículo 75 de la Constitución de la República las juezas y jueces pueden: 1. Imponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponda cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas produce la contumacia de la parte procesal. La multa será establecida discrecionalmente por el tribunal, jueza o juez dentro de los límites que fija este Código, pudiendo ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación.”

⁸ El Tribunal Contencioso Administrativo expuso que: “en cumplimiento del literal b.13 de las reglas [de la sentencia 011-16-SIS-CC] que reza: ‘Cuando el Tribunal Contencioso Administrativo hubiere comprobado la ejecución integral de la reparación económica, no archivará el proceso; sino que previamente pondrá tal particular en conocimiento de la autoridad jurisdiccional que emitió dicha medida dentro de la causa de garantías jurisdiccionales, esto es, el juez de instancia o de la Corte Constitucional para que sea esta autoridad quien proceda al archivo respectivo’ [...] remítase el oficio de estilo, acompañado copia certificada de las piezas procesales más relevantes.- Una vez cumplida esta actividad regrese el proceso para ordenar el archivo”.

⁹ *Ibíd.*, foja 7.

24. El Ministerio de Salud Pública, la Coordinación Zonal 7 Salud, la Dirección Distrital 11D02 Catamayo-Chaguarpamba-Olmedo y Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Catamayo, provincia de Loja no presentaron el informe sobre los fundamentos de la acción, a pesar de estar debidamente notificados.

2. Competencia

25. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con los artículos 436, numeral 9, de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Decisión cuyo cumplimiento se exige

26. La sentencia de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Catamayo, provincia de Loja de 17 de julio de 2020, dispuso:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA: Se acepta la Acción de Protección, por haberse vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, a la motivación y al trabajo. Como reparación integral se dispone: a). Se declara la nulidad del Informe Técnico para Optimización a Personal por Finalización de Nombramientos Provisionales de la Dirección Distrital 11D02 Catamayo - Chaguarpamba Olmedo - Salud, del 15 de junio del 2020, autorizado por la Ing. Carla Muñoz, responsable de la Unidad de Talento Humano; “que sugiere remoción”, del actor; de la Resolución No. MSP-DD1102-047-2020, del 15 de junio del 2020, conforme fs. 18 y 19, por la que La LIC. MADELEINE CRUZ CUDRIZ, Directora Distrital 11D02 CATAMAYO-CHAGUARPAMBA-OLMEDO SALUD que, Resuelve: “Declarar la Terminación del Nombramiento Provisional, por remoción del actor...”; la Acción de Personal No. 000206, del 12 de junio del 2020, de fs. 3; y, del Memorando No. MSP-CZ7DDS11D02-2020-1874-M, del 15 de junio del 2020, que obra fs. 4 suscrito por Lcda. Madeleine Cruz Cudriz en calidad de Director Distrital 11D02 CATAMAYO - CHUAGARPAMBA - OLMEDO - SALUD, enviado al accionante por la Lcda. Madeleine Cruz Cudriz, Directora Distrital de Salud, por el que se notifica la terminación del Nombramiento Provisional al accionante; 3.- Se dispone el reintegro del actor Ing. CRISTIAN ALFREDO GONZÁLEZ GUACHISACA a su puesto de trabajo bajo la misma modalidad de contratación, horario y remuneración, bajo prevenciones legales; así como al pago de del salario que venía percibiendo. La cuantificación del monto de reparación económica establecida en esta sentencia deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo que establece la Corte Constitucional en las sentencias Nro. 00413SANCC y 01116SISCC. 4. Se delega para el control del cumplimiento de la presente resolución al señor Delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo en Loja, para lo cual oficiase a la mencionada autoridad, una vez que cause ejecutoria esta sentencia. [...].

27. El auto resolutivo del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del 22 de septiembre de 2021 señala:

SE ORDENA QUE EN EL TÉRMINO DE DIEZ DÍAS, la Coordinación Zonal 7 Salud, Dirección Distrital 11D02 Catamayo-Chaguarpamba-Olmedo Salud, pague al actor señor Cristian Alfredo González Guachisaca, la suma de NOVECIENTOS UN DÓLARES AMERICANOS CON VEINTE CENTAVOS, (\$ 901,20 que corresponden a la remuneración dejada de percibir desde el 16 de junio de 2020 hasta el 31 de julio de 2020, décimo tercero y décimo cuarto sueldos y fondos de reserva).- En el mismo término, la institución accionada debe pagar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por aporte personal de la accionante calculado en CIENTO CUATRO DÓLARES AMERICANOS CON CUARENTA Y CINCO CENTAVOS (\$ 104,45), conjuntamente con el aporte patronal que corresponde.- Se insiste en que la parte obligada cancele los honorarios de la señora perito, que ascienden a CIENTO VIENTE DÓLARES AMERICANOS (\$ 120,00).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo accionante

28. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en su informe, realizó un recuento de las actuaciones efectuadas durante el procedimiento de cuantificación económica. Asimismo, recalcó que “ha insistido por varias ocasiones” a la entidad obligada para que pague los valores ordenados en el auto de 22 de septiembre de 2021, pero sin obtener una respuesta favorable. Por tal razón, “Elevamos a conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento de la Coordinación Zonal 7 Salud, la Dirección Distrital 11D02 Catamayo-Chaguarpamba-Olmedo”.

5. Cuestión previa

29. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue promovida **de oficio** por el Tribunal Contencioso Administrativo. Por lo que, para que la Corte Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo del incumplimiento alegado, resulta necesario determinar si dicho órgano jurisdiccional cuenta con legitimación activa para promover esta garantía jurisdiccional.
30. El artículo 163 de la LOGJCC establece que los 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”. En la misma línea, el artículo 164 número 2 de la LOGJCC establece que la jueza o juez ejecutor es el competente para

remitir el expediente ante la Corte Constitucional junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión.¹⁰

31. A partir de estas normas, en la sentencia 8-22-IS/22, esta Corte Constitucional estableció que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales.¹¹ En consecuencia, únicamente estas autoridades, como jueces ejecutores, están habilitadas para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento respecto de dichas sentencias.¹² Ya que, los tribunales distritales contenciosos administrativos son competentes únicamente para cuantificar el monto de la reparación económica mediante auto y remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.¹³ Por lo tanto, esos tribunales no tienen legitimación activa para iniciar una acción de incumplimiento.
32. En definitiva, la sentencia 8-22-IS/22 establece que solo cuentan con legitimación activa para promover de oficio una acción de incumplimiento las autoridades judiciales que sean competentes para ejecutar las medidas de reparación integral que se aleguen incumplidas.
33. Por lo anterior, para determinar si existe legitimación activa en el presente caso, la Corte debe responder el siguiente problema jurídico: **¿El Tribunal Contencioso Administrativo tiene legitimación activa para promover de oficio la presente acción de incumplimiento?**
34. Para resolver el problema jurídico planteado, de la revisión del expediente, la Corte verifica:
 - 34.1. El juez de primera instancia fue la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Catamayo, provincia de Loja que, mediante sentencia aceptó la acción de protección el 17 de julio de 2020.
 - 34.2. La sentencia de apelación que rechazó los recursos de apelación interpuestos fue emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja el 22 de diciembre de 2020.

¹⁰ Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ). Art. 142 dispone: “Ejecución de sentencias. - Corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias [...]”.

¹¹ En esta sentencia, la Corte Constitucional se alejó explícita y argumentadamente de las reglas (b.12, b.13, b.14) establecidas en la sentencia 011-16-SIS-CC, en la que se afirmó que los tribunales de lo contencioso administrativo eran competentes para la ejecución de las medidas de reparación económica que hayan ordenado.

¹² CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 28 y 29.

¹³ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

- 34.3.** Entre las medidas ordenadas en esta sentencia, se incluye la reparación económica, es decir, el pago de las remuneraciones que dejó de percibir el accionante, cuya cuantificación fue derivada al Tribunal Contencioso Administrativo.
- 34.4.** El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo cuantificó la medida de reparación económica ordenada en sentencia de 17 de julio de 2020 y ordenó el pago mediante el auto resolutorio emitido el 22 de septiembre de 2021.
- 35.** De lo expuesto, se verifica que la autoridad judicial que emitió la sentencia que dispuso las medidas de reparación integral es la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Catamayo, provincia de Loja. De ahí que, de conformidad con la sentencia 8-22-IS, esta es la autoridad judicial encargada de la ejecución de dichas medidas de reparación integral –incluyendo la reparación económica cuantificada en el auto de 22 de septiembre de 2021–. De manera que, el juez ejecutor de primera instancia es el único competente para poner en conocimiento de la Corte Constitucional potenciales incumplimientos de dichas medidas, como ya se señaló en el párrafo 30 *supra*.
- 36.** Por lo dicho, la Corte verifica que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no tiene competencia para ejecutar el pago del monto fijado en el auto de 22 de septiembre de 2021, que cuantificó una medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 17 de julio de 2020. Al contrario, al Tribunal Contencioso Administrativo solo le correspondía determinar el monto de la reparación económica, y remitir el auto de 22 de septiembre de 2021 al juez ejecutor para que continúe con la ejecución de la sentencia.
- 37.** Adicionalmente, esta Corte observa que, el 13 de marzo de 2023, la Unidad Judicial se pronunció sobre el auto resolutorio de 22 de septiembre de 2021 y, en ejercicio de sus competencias, archivó la causa al considerar que se cumplieron las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de 17 de julio de 2020.¹⁴
- 38.** En consecuencia, al verificarse que no se cumplieron con los requisitos establecidos en los artículos 163 y 164 número 2 de la LOGJCC y en la sentencia 8-22-IS/22, corresponde que esta Corte desestime la acción, pues se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo de la causa.

¹⁴ La Unidad Judicial ordenó el archivo de la causa, en observancia de la providencia de 14 de febrero de 2023 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. En la referida providencia, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo observó el cumplimiento del pago de los valores ordenados, por lo que dispuso remitir el expediente a la Unidad Judicial a fin de que se pronuncie sobre el cumplimiento de la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 17 de julio de 2020.

39. Finalmente, esta Magistratura recuerda a las autoridades judiciales que los únicos jueces habilitados para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento de oficio o a petición de parte¹⁵ son las autoridades judiciales de primera instancia, quienes – respetando el carácter subsidiario de esta garantía– deberán primero emplear todos los mecanismos indispensables para ejecutar sus propias decisiones.¹⁶

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento 14-22-IS.
2. **Disponer** la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado
digitalmente por
ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁵ Reglamento de Sustanciación de Proceso de Competencia de la Corte Constitucional, Registro Oficial 613, suplemento. Artículo 97.- Trámite [...] 1. Cuando se trate de incumplimiento de sentencias expedidas en procesos de garantías jurisdiccionales de competencia de jueces de instancia y cortes de apelación, la jueza o juez competente, de oficio o a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones de su incumplimiento o de la autoridad obligada [...].

¹⁶ LOGJCC. Artículo 21.- Cumplimiento. - La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”

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 septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1422IS-72d71



Caso Nro. 14-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinticinco de septiembre 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 38-22-IS/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

CASO 38-22-IS

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

SENTENCIA 38-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada respecto de las medidas dispuestas por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en la sentencia dictada el 4 de julio de 2011, en el marco de una acción de protección tras verificar que el auto archivo del proceso no se impugnó oportunamente y tampoco se justificó la existencia de actos ulteriores.

1. Antecedentes procesales

1. El 05 de noviembre de 2010, Manuel Olivo Alvarado Ortega (“**accionante**”), presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Municipal de Oña (“**GAD de Oña**”) por la vulneración de sus derechos a la educación, seguridad social, alimentación y agua.¹
2. El 30 de marzo de 2011, el Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de la provincia de Azuay, actual Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Oña (“**Unidad Judicial**”), dentro del proceso 01619-2010-0074, aceptó la acción,² y declaró responsable al GAD de

¹ En su demanda de acción de protección señaló que el GAD de Oña contamina sectores del cantón con obras mal planificadas, como (i) el recicladero de basura en Cachipamba, (ii) el pozo séptico ubicado en San Jacinto a orillas de la quebrada Trancahuayco, y (iii) el lago de oxigenación donde desemboca la tubería del alcantarillado que recoge las aguas del centro poblado de Oña y sus alrededores, ubicado en Cachipamba. Por lo que solicitó que, se ordene la clausura del relleno sanitario ubicado en Cachipamba, perteneciente a la comunidad Rarcapa; así como la clausura del pozo séptico ubicado en el sector San Jacinto y que las aguas del lago de oxigenación ubicado en Cachipamba, sean desviadas mediante tubería a la quebrada del sector Rarcapa que conduce al río San Felipe de Oña; y, que se construyan pozos sépticos en los predios de las familias que evacúan las aguas servidas a los canales de riego, esto desde la comunidad de Mautapamba hacia la comunidad de Tardel.

² La Unidad Judicial dispuso las siguientes medidas de reparación: “1.- De no tenerlo, la Municipalidad de Oña, proceda a la creación de una oficina técnica, a fin de que administre todo aquello relacionado al medio ambiente, a la elaboración de programas sustentables y sostenibles que mantengan un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como, el correcto manejo de las aguas que provienen de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, de la elaboración de proyectos que miren a determinar el impacto ambiental, sea de una manera unilateral o interinstitucionalmente, contará con presupuesto directo del Gobierno Municipal, o de otros

Oña de:

la contaminación de las aguas de los canales de Pucará, Trancahuayco, San Jacinto, Tardel Zhila, Sanjuanillo por el manejo indebido y antitécnico de la planta de tratamiento de aguas residuales, el pozo séptico colapsado; y, del mal llamado ‘recicladero de basura’, así como, responsable del daño ecológico o ambiental de los sitios y lugares que se encuentran alrededor del ‘botadero de basura’, manejado en forma convencional y antitécnica, sin estudios de impacto ambiental.

3. En contra de la decisión anterior, el GAD de Oña interpuso recurso de apelación. El 4 de julio de 2011, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala Provincial**”) aceptó parcialmente el recurso de apelación y reformó la sentencia subida en grado.³
4. El 13 de julio de 2011, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 4 de julio de 2011. La causa fue signada en la Corte Constitucional con el número 1243-11-EP y el 13 de septiembre de 2011 la Sala de

Organismos del Estado; 2.- No procede la clausura de la Planta de Tratamiento de Aguas residuales, del Pozo Séptico y del Botadero de Basura, solicitado por el accionante, por cuanto, crear otros sitios de depósito, para estos materiales, se estaría creando más focos de infección, sin embargo, de forma inmediata, procederán a realizar trabajos de mitigación a fin de corregir y evitar la contaminación de las agua (sic) de los canales de la parte baja del Cantón Oña, con ‘Coliformes fecales’, que, según los análisis se ha determinado que sobrepasan de 1.8 llegando a determinarse valores de hasta 130 por mililitro de muestra, es decir aproximadamente en más del SETESCIENTOS CINCUENTA POR CIENTO DE CONTAMINACIÓN, es decir, mucho más de los límites permitidos o tolerables; 3.- Se le condena al pago de los daños y perjuicios ocasionados en la alteración del ecosistema, daño ambiental y contaminación de las aguas de los sectores donde actualmente funcionan la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, el Pozo Séptico y el Botadero de Basura, así como sus alrededores, valores que serán calculados conforme lo dispone la ley; 4.- Para el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 54 de la Constitución de la República, remítanse las copias necesarias y suficientes a la Oficina de la Regional II, de la Contraloría General del Estado, para el trámite de la auditoría ambiental correspondiente; así como, las copias necesarias para que sean remitidas a la Fiscalía Séptima de lo Penal del Azuay, con sede en el Cantón Girón, para el inicio de la respectiva Indagación Previa y determinar a los autores, cómplices y encubridores del delito ambiental que se presume se ha cometido; y, 5.- Se proceda a dar cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Gobierno Provincial del Azuay, que constan a fojas 106, del proceso en los literales a), b), c), d), y, e) del Numeral 1..-”.

³ En la sentencia de la Sala Provincial se dispuso “aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto, **REFORMA** la sentencia venida en grado, y declara que no ha lugar a lo resuelto en los numerales 1.-, 3.- y, 4.- de la sentencia; disponiendo que la Institución demandada, Gobierno Descentralizado Municipal del cantón Oña, además de lo ordenado en el numeral 5.-, cumpla también con las recomendaciones por el Ministerio del Ambiente, autoridades a quienes se encomienda el seguimiento de estos procesos. Como el respeto a los Derechos de la Naturaleza, implica un compromiso y aprendizaje colectivo, una conducta social, se dispone emprender en una campaña de concientización a la población, que promueva la cultura del respeto de estos derechos, como principal obligación del Estado y de los ciudadanos (Art. 83 numeral 6. De la Constitución); en lo demás se confirma la sentencia venida en grado”.

Admisión de la Corte Constitucional inadmitió la demanda.⁴

5. El 23 de mayo de 2012, el accionante informó a la Unidad Judicial que “no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en sentencia, le solicito se proceda a la destitución del Alcalde del Cantón Oña”. Ante lo cual, el 30 de mayo de 2012, el GAD de Oña informó las gestiones realizadas para cumplir con lo dispuesto en la sentencia.⁵
6. El 20 junio de 2012, la Unidad Judicial convocó a una “audiencia de conciliación”, al considerar que “no existe constancia procesal, en lo que se refiere a que la Municipalidad de Oña, ha incumplido con lo resuelto en este proceso”, la cual se llevó a cabo el 27 de junio de 2012,⁶ sin que conste un acuerdo entre las partes procesales. El 19 de julio de 2012, la Unidad Judicial delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo.
7. El 21 de septiembre de 2012, el accionante solicitó a la Unidad Judicial “oficiar al señor Defensor del Pueblo en Cuenca a fin de que informe respecto del seguimiento al cumplimiento de la sentencia”. El 05 de octubre de 2012, el delegado de la Defensoría del Pueblo aportó su informe.⁷
8. El 06 de noviembre de 2012, el accionante requirió ante la Unidad Judicial “que se dé

⁴ El Tribunal estuvo conformado por la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote y los ex jueces constitucionales Hernando Morales Vinuela y Edgar Zárate Zárate.

⁵ Al respecto, informó: “el Gobierno Municipal del Cantón de Oña, ha realizado las gestiones ante el Banco Central, a fin de obtener el financiamiento para la elaboración de los estudios para la ampliación del sistema de alcantarillado del Centro Cantonal de Oña, y la construcción de una nueva planta de tratamiento, estudios éstos que están siendo elaborados en base al CONTRATO PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ‘ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD Y DISEÑOS DEFINITIVOS DE LOS PROYECTOS DE ALCANTARILLADO SANITARIO PARA LA CIUDADA DE SAN FELIPE DE OÑA DEL CANTÓN OÑA, PROVINCIA DEL AZUAY’, CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO MUNICIPAL DE OÑA Y EL ING. GALO GEOVANI INGA LLANEZ.

Asimismo, el Gobierno Municipal ha contratado con la Compañía INGEASS [...] la elaboración de los ‘ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL DE LOS PROYECTOS: PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DE OÑA. (Misma que se encuentra en funcionamiento)’.”.

⁶ Unidad Judicial, acta de audiencia, 27 de junio de 2012, f. 255. Consta, en lo principal, que en la audiencia el accionante manifestó “que no se han realizado los trabajos necesarios para solucionar los problemas que se han dado en las lagunas de oxigenación, el recicladero de basura y el pozo séptico, por lo que solicita que se realice una inspección al lugar de los hechos para que se determine si se ha cumplido o no [...]”. Por su parte el GAD de Oña señaló “que se están llevando a cabo los estudios necesarios para la construcción de las diferentes obras que lleven a solucionar los problemas que se han dado en los diferentes sectores, que se está trabajando en los estudios de factibilidad para dar cumplimiento a lo resuelto [...]”.

⁷ Unidad Judicial, informe de seguimiento de la Defensoría del Pueblo, 05 de octubre de 2012, f. 266. La Defensoría del Pueblo evidenció que, respecto de la planta de tratamiento de agua, el pozo séptico y el relleno sanitario, aun no se había resuelto lo relativo a la contaminación.

cumplimiento a la sentencia emitida el 30 de marzo de 2011”.⁸ El 16 de noviembre de 2012 el GAD de Oña informó sobre el avance del cumplimiento.⁹

9. El 21 de noviembre de 2012, el juez de la Unidad Judicial dictó providencia determinando el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de 30 de marzo de 2011.¹⁰ En contra de esta decisión el accionante solicitó a la autoridad judicial dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 22 numeral 1 de la LOGJCC.¹¹
10. El 26 de noviembre de 2012, la Unidad Judicial determinó que el GAD de Oña cumplió con las recomendaciones del Ministerio de Ambiente del Ecuador y del Gobierno Provincial del Azuay, dispuso el archivo de la causa y previno al accionante sobre actuar de conformidad con los principios rectores de la Función Judicial.¹² Respecto del archivo el accionante no presentó ningún escrito.
11. El 20 de diciembre de 2012, el GAD de Oña aportó al proceso, en medio magnético, los “estudios de factibilidad y diseños definitivos de los proyectos de alcantarillado sanitario para la ciudad de San Felipe de Oña del cantón Oña, provincia de Azuay”. El 06 de febrero

⁸ En su escrito el accionante hizo referencia a los artículos 58 y 302 del Código de Procedimiento Civil y a los artículos 21 y 22 numeral 1 de la LOGJCC, para fundamentar su solicitud.

⁹ El GAD de Oña indicó “[p]or recomendación del MAE se ha dado inicio al proceso de contratación de estudios de la consultoría del Plan de Cierre Técnico. Así como se han (sic) procedido a realizar la contratación de los estudios de impacto ambiental de la planta de tratamiento de aguas residuales en funcionamiento. Así como los estudios de factibilidad y diseños definitivos de los proyectos de alcantarillado sanitario para la Ciudad de San Felipe de Oña, Cantón (sic) Oña, mismos que se encuentran en trámite para la viabilidad técnica ante el MIDUVI”.

¹⁰ En esta providencia la Unidad Judicial determinó: “esta Judicatura hace presente que se ha justificado y acreditado de manera documentada el cumplimiento de lo dispuesto en sentencia por la Primera Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y por el Juez Multicompetente de Oña, en el No. 5, literales a, b, c, d, y e, del numeral 1, de la sentencia de 30 de marzo de 2011, a las 8h30, en lo relativo a las recomendaciones del Ministerio de Medio Ambiente y del Gobierno Provincial del Azuay, conforme obra de fojas 267 a 315 de los autos, mediante la celebración de contratos para la Elaboración de los ‘Estudios de Factibilidad y Diseños Definitivos de los Proyectos de Alcantarillado Sanitario para la ciudad de San Felipe de Oña’ y Estudios de Impacto Ambiental de los Proyectos de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Oña [...] suscritos en fechas de 16 de marzo de 2012 y 04 de abril de 2012”.

¹¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, “Art. 22.- Violaciones procesales.- En caso de violación al trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, de conformidad con las siguientes reglas: 1. En caso de que el incumplimiento provoque daños, la misma jueza o juez sustanciará un incidente de daños y perjuicios, mediante un procedimiento sumario, por este hecho y contra la persona responsable, particular o pública, y su cuantía será cobrada mediante apremio real”.

¹² En esta providencia se refirió específicamente a las medidas “relativas al numeral 5, (sic) letras a, b, c, d, y e, conforma obra de fojas 267 a 315 del proceso y en los términos de la providencia de 21 de noviembre de 2012, a las 9h30, dictada por esta Judicatura”.

de 2013, la Defensoría del Pueblo presentó informe en el que señaló que la planta de tratamiento de aguas residuales que “ha sido mejorada, se encuentra limpia y funcionando adecuadamente [...]”; en cuanto al pozo séptico “[e]l agua servida está entrando al pozo sin que existan filtraciones anteriores”; y, sobre el relleno sanitario “ha dejado de funcionar”.

12. El 07 de febrero de 2013, la Unidad Judicial, mediante providencia determinó el cumplimiento de la sentencia, específicamente en cuanto al relleno de la ciudad de Oña señaló que “ha dejado de funcionar” y que la basura es enviada al relleno sanitario de Pichacay de la ciudad de Cuenca.¹³
13. El 24 de febrero y 11 de abril de 2022, el accionante insistió ante la Unidad Judicial en el incumplimiento de la sentencia y solicitó que se proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC.¹⁴
14. El 24 de marzo de 2022, Manuel Olivo Alvarado Ortega presentó ante la Corte Constitucional una demanda de incumplimiento de la sentencia del 30 de marzo de 2011. Por sorteo del 24 de marzo de 2022, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. En atención al orden cronológico, con auto del 07 de abril de 2022, avocó conocimiento y solicitó informe a la Unidad Judicial y la remisión del expediente,¹⁵ lo cual fue atendido por dicha judicatura el 09 de abril de 2024.
15. Mediante auto de 02 de mayo de 2024, la jueza ponente requirió: La remisión del expediente a la Sala Provincial, lo cual fue atendido el 27 de mayo de 2024; y, un informe debidamente detallado respecto de las alegaciones de la demanda al GAD de Oña, al Ministerio del Ambiente del Ecuador y al accionante. Posteriormente, el 08 de mayo de 2024, solicitó también informe a la Defensoría del Pueblo, respecto del cumplimiento o no de la sentencia.¹⁶ Los informes fueron presentados el 29 de julio y 21 de agosto de

¹³ Para el efecto la Unidad Judicial consideró la documentación aportada por el GAD de Oña, en la que está el “Convenio de Cooperación Interinstitucional que celebran la Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca-EMAP EP- y el GAD de la Municipalidad del cantón Oña, cuyo objeto es la disposición de los desechos sólidos en el relleno sanitario de Pichacay de la ciudad de Cuenca”.

¹⁴ El accionante fundamentó su escrito de la siguiente manera: “solicito de la forma más comedida proceda a lo que determina el Art. 21 literal tercero y el Art. 164 Numeral 2 de la [LOGJCC], de igual forma se tome en cuenta el Art. 396 literal 3 de la [Constitución], en la que manifiesta que las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles”.

¹⁵ Mediante autos de 11 de septiembre de 2023 y 01 de abril de 2024, la jueza sustanciadora insistió en que la Unidad Judicial remita los expedientes a la Corte Constitucional.

¹⁶ El 19 de agosto de 2024, la jueza ponente insistió a los sujetos procesales remitir un informe debidamente detallado respecto del cumplimiento de la sentencia, reclamado en la demanda.

2024, por el Ministerio de Ambiente del Ecuador y por la Defensoría del Pueblo. El GAD de Oña dio cumplimiento el 22 de agosto de 2024.¹⁷

2. Competencia

16. En el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**” o “**CRE**”) y los artículos 162-165 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para decidir sobre las acciones de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

17. La decisión cuyo cumplimiento se discute es la sentencia de 30 de marzo de 2011, dictada por la Unidad Judicial, aceptada parcialmente por la sentencia de 04 de julio de 2011, por la Sala Provincial.

18. La sentencia de la Sala Provincial dispuso las siguientes medidas de reparación:

Declara que no ha lugar a lo resuelto en los numerales 1.-, 3.- y, 4.- de la sentencia; disponiendo que la Institución demandada, Gobierno Descentralizado Municipal del cantón Oña, además de lo ordenado en el numeral 5.-, cumpla también con las recomendaciones hechas por el Ministerio del Ambiente, autoridades a quienes se encomienda el seguimiento de estos procesos. Como el respeto a los Derechos de la Naturaleza, implica un compromiso y aprendizaje colectivo, una conducta social, se dispone emprender en una campaña de concientización a la población, que promueva la cultura de respeto a estos derechos, como principal obligación del Estado y de los ciudadanos (Art. 83 numeral 6. de la Constitución); en lo demás se confirma la sentencia venida en grado.

19. El numeral 2 de la sentencia dictada el 30 de marzo de 2011 por la Unidad Judicial, determinó:

No procede la clausura de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, del Pozo Séptico y del Botadero de Basura, solicitado por el accionante, por cuanto, crear otros sitios de depósito, para estos materiales, se estaría creando más focos de infección, sin embargo, de forma inmediata, se procederán a realizar trabajos de mitigación a fin de corregir y evitar la contaminación de las agua (sic) de los canales de la parte baja del Cantón Oña, con ‘Coliformes fecales’, que, según los análisis se ha determinado que sobrepasan de 1.8, llegando a determinarse valores de hasta 130 por mililitro de muestra, es decir en aproximadamente en más del SETESCIENTOS CINCUENTA POR CIENTO DE CONTAMINACION, es decir, mucho más de los límites permitidos o tolerables.

¹⁷ El GAD de Oña remitió el informe a través de correo electrónico al actuario del despacho de la jueza ponente.

20. Asimismo, el numeral 5 del decisorio de la antedicha sentencia, dispuso al GAD de Oña:
“Se proceda a dar cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Gobierno Provincial del Azuay, que consta a fojas 106, del proceso en los literales a), b), c), d) y e) del Numeral 1.- ”
21. En línea con lo anterior, el GAD del Azuay, en su informe 030-CA-11 de 27 de enero de 2011, recomendó al GAD de Oña:
- a) Proceder de manera inmediata con el proceso de regularización ambiental conforme lo dispuesto en la Ordenanza que regula el funcionamiento del subsistema de Evaluación de Impactos Ambientales en la provincia del Azuay y la legislación nacional, para el Funcionamiento de la planta de aguas residuales, Construcción y Funcionamiento del Relleno Sanitario, al igual que el botadero de basura ubicado en la zona de Yunquillapamba, en su fase de cierre.
 - b) Construir una conducción del efluente de la planta de tratamiento de aguas residuales hacia un cuerpo receptor que no incida directamente sobre ningún canal de riego y que tenga la capacidad de recepción de este efluente.
 - c) Completar las conexiones domiciliarias a la red existente de alcantarillado para evitar que descarguen directamente sobre la quebrada.
 - d) Realizar las actividades de operación y mantenimiento del pozo séptico del sector San Jacinto, mediante la remoción y disposición final de lodos, además, la construcción de una conducción del efluente hacia un cuerpo receptor adecuado.
 - e) Controlar la contaminación directa de las quebradas y adyacentes al lugar donde actualmente se está realizando la disposición final de residuos sólidos, mientras se realice el proceso de licenciamiento ambiental del relleno sanitario.
22. Por su parte, el Ministerio de Ambiente del Ecuador, en el informe técnico 0016-2011-DPACMS-UCAA-MAE de 25 de febrero de 2011, estableció:
- 5.1. Se recomienda se realice una nueva toma de muestras de agua en coordinación con la Dirección de Gestión Ambiental de ETAPA, en los que se realice el análisis de parámetros establecidos según la Norma de Calidad Ambiental y de Descargas de Efluentes: Recurso Agua del LIBRO VI, anexo 1 de TULAS.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

23. El señor Manuel Olivo Alvarado Ortega señaló, en su demanda de 24 de marzo de 2022, que la sentencia se encuentra incumplida por cuanto en el informe de 05 de septiembre de 2013, suscrito por el director general Zonal 6 consta que “las aguas no estan (sic) aptas

para agricultura, ni para ganadería esto en cada uno (sic) de las 12 muestras que fueron tomadas en diferentes lugares”.

24. Posteriormente, en escrito de 09 de junio de 2022, insiste a esta Corte respecto del incumplimiento de la sentencia.¹⁸

4.2. Argumentos de la judicatura accionada

25. Mediante informe, recibido en este Organismo el 09 de abril de 2024,¹⁹ el juez de la Unidad Judicial señaló los antecedentes procesales del caso, los documentos aportados por el GAD de Oña desde enero del año 2012, las actuaciones del accionante orientadas a lograr el cumplimiento de la sentencia, los informes sobre el cumplimiento de la sentencia presentados por la Defensoría del Pueblo y el archivo de la causa debido al cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia. Además, indicó que las actuaciones procesales cesaron desde el 7 de febrero de 2013 hasta el 24 de febrero del 2024.
26. El juez indica que, ante el requerimiento de información de la Corte Constitucional, ofició al alcalde y al procurador síndico del GADM de Oña, quienes aportaron información sobre el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia.

4.3. GAD de Oña

27. En su informe, presentado el 22 de agosto de 2024, señaló que las medidas dispuestas en la sentencia cuyo cumplimiento se reclama fueron cumplidas y aportó información de respaldo al respecto.²⁰

¹⁸ En tal sentido refiere que los “representantes del GAD Municipal de San Felipe de Oña, [...] no hacen absolutamente nada por la depuración de las aguas servidas de las familias que se encuentran ubicadas a las orillas de los canales de agua de riego las mismas que votan (sic) las aguas de los servicios higiénicos, de lavado de ropas, de las chancheras esto en todos los canales de agua de riego en sector urbano y rural del mencionado Cantón, y ni siquiera se ha hecho las conexiones de alcantarillado de las diferentes viviendas que se encuentran en el sector de Cochabamba, de esta manera estan (sic) violando las Normas Constitucionales como es el Art. 264 numeral 4 de la Constitución”.

¹⁹ El informe remitido por el juez Iván Severo Ordóñez Aguirre, está fechado el 20 de abril de 2022.

²⁰ El GAD de Oña aportó la siguiente documentación: (i) Registro Ambiental del proyecto “Operación y cierre de la planta de tratamiento de aguas residuales de Oña”; (ii) Registro Ambiental del proyecto “Alcantarillado sanitario para la ciudad de San Felipe de Oña del cantón Oña de la provincial del Azuay”; (iii) Licencia Ambiental otorgada para el “Estudio de diseño definitivo de cierre técnico del relleno sanitario y plan de manejo ambiental y construcción de la celda emergente, cantón San Felipe de Oña-provincia de Azuay”; y, (iv) Registro Ambiental del proyecto “Estudios y diseños definitivos para la gestión integral de desechos sólidos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Felipe de Oña-provincia de Azuay”.

5. Consideraciones previas

28. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de cumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada, deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.²¹ Por ello, previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.²² Estos son: i) promoción por parte de la persona afectada para el cumplimiento de la decisión; ii) requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional; iii) plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional²³ y iv) negativa expresa o tácita del juez executor para remitir el expediente y el informe a este Organismo.²⁴
29. Ahora bien, conforme la jurisprudencia de esta Corte,²⁵ si un auto de archivo dictado en fase de ejecución, respecto de sentencias de garantías jurisdiccionales, no es impugnado oportunamente por cualquiera de las partes procesales, entonces impide que esta Corte, a través de la acción de incumplimiento, pueda verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en una sentencia.
30. En este caso, aunque el accionante presentó directamente la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional y correspondería verificar el cumplimiento de los requisitos descritos, se evidencia que el juez executor archivó el proceso el 26 de noviembre de 2012, al verificar el cumplimiento de todas las medidas ordenadas en la sentencia de 04 de julio de 2011, con base en la documentación aportada por el GAD de Oña²⁶ y la Defensoría del

²¹ En la sentencia 56-18-IS/22, párr. 20, 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”.

²² Ver, CCE, sentencia 71-22-IS/24, 20 de junio de 2024, párr. 63; sentencia 98-21-IS/24, 13 de junio de 2024, párr. 46

²³ CCE, sentencia 61-22-IS, 17 de enero de 2024, párr. 15. Respecto al requisito ii), el requerimiento de que se remita el expediente a la Corte Constitucional debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. El requerimiento de remisión del expediente no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez executor.

²⁴ Para lo cual, la autoridad judicial executora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

²⁵ CCE, sentencia 60-19-IS/23 y acumulados, 26 de abril de 2023, párrs. 27-29; y, sentencia 55-18-IS/23, 19 de abril de 2023, párrs. 17-19, sentencia 80-23-IS/24, 01 de agosto de 2024, párr. 35.

²⁶ Expediente Juzgado Décimo Noveno de lo Civil, proceso 01619-2010-00074, convenio de asignación de recursos no reembolsables, 26 de diciembre de 2011, fojas 206-209. Contrato para la elaboración de los “Estudios de impacto ambiental de los proyectos: **planta de tratamiento de aguas residuales de Oña**, vía

Pueblo.²⁷ El referido auto de archivo fue notificado a las partes procesales oportunamente²⁸ y, al no haberse impugnado, se ejecutorió.

31. En consecuencia, se verifica que esta acción se presenta ante esta Corte nueve años después de archivado el proceso, pese a que el accionante conocía que el juez executor determinó el cumplimiento de la sentencia y archivó el proceso. Además, no existen argumentos relativos a la existencia de actos ulteriores, que supongan el incumplimiento de la sentencia en los términos previstos en la LOGJCC. Por consiguiente, no le corresponde a esta Corte Constitucional, mediante esta acción, revisar dicha decisión, cuando el mismo accionante no impugnó oportunamente el archivo de la causa ni ha justificado el retardo o la existencia de actos ulteriores que afecten su cumplimiento.²⁹
32. Finalmente, esta Corte precisa que, un auto de archivo dictado en fase de ejecución no limita al juez executor para que verifique la configuración de actos ulteriores que supongan el incumplimiento de la sentencia en los términos previstos en la LOGJCC. Por lo tanto, pese a que en atención al carácter subsidiario de la acción de incumplimiento a este Organismo no le corresponde pronunciarse, esto no descarta que el juez executor sí pueda verificar el alegado incumplimiento, si es que hay razones por actos ulteriores.
33. De lo expuesto, la Corte Constitucional verifica que la demanda es improcedente y no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción, ni analizar la actuación de la jueza o juez executor.

Shincata y fichas ambientales para el parque central alcantarillado Susdel 2da etapa”, celebrado entre el Gobierno Municipal de Oña y la Compañía INGEASS CIA. LTDA., 04 de abril de 2012, fojas 236-249. Registro Ambiental en el Ministerio de Ambiente del proyecto “Operación y cierre de la planta de tratamiento de aguas residuales de Oña”, 30 de octubre de 2017, fojas 384-389. Registro Ambiental en el Ministerio de Ambiente del proyecto “Estudios y diseños definitivos para la gestión integral de desechos sólidos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Felipe de Oña-provincial de Azuay”, 13 de abril de 2020, fojas 390-399. Convenio de asignación de recursos no reembolsables entre el banco del Estado y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Oña, para la ejecución del proyecto “Estudios de Factibilidad y Diseños Definitivos para Proyectos de Saneamiento en el cantón Oña”, 26 de diciembre de 2011, fs. 206-209. Contrato para la elaboración de los “estudios de factibilidad y diseños definitivos de los proyectos de alcantarillado sanitario para la ciudad de San Felipe de Oña del cantón Oña, provincia de Azuay”, celebrado entre el Gobierno Municipal de Oña y el Ing. Galo Geovani Inga Llenez, 16 de marzo de 2012, fs. 228-235.

²⁷ Expediente Juzgado Décimo Noveno de lo Civil, proceso 01619-2010-00074, informe de la Defensoría del Pueblo, 06 de febrero de 2013, f. 338.

²⁸ Expediente Juzgado Décimo Noveno de lo Civil, proceso 01619-2010-00074, razón de notificación, 26 de noviembre de 2012, f. 335.

²⁹ CCE, sentencia 80-23-IS/24, 01 de agosto de 2024, párr. 36.

6. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción de incumplimiento 38-22-IS.
2. *Devolver* el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el 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 septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 38-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veinticuatro de septiembre 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 167-22-IS/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 167-22-IS

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

SENTENCIA 167-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional, en aplicación del precedente contenido en la sentencia 8-22-IS/22, desestima la acción de incumplimiento de sentencia remitida a petición de parte por el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, al verificar que dicho Tribunal no cuenta con legitimación activa para iniciar esta acción por no ser la autoridad judicial encargada de la ejecución de las decisiones en garantías jurisdiccionales.

1. Antecedentes procesales

1.1 Proceso de acción de protección

1. El 28 de mayo de 2018, Jorge Efraín Valdivieso Durán, Coordinador General Defensorial Zonal 6, de la Defensoría del Pueblo, en representación de Gustavo Rodrigo Ordoñez Medina (**“accionante”**), presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS (**“IESS o entidad accionada”**) y la PGE (**“PGE”**).¹
2. El 4 de julio de 2018, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay (**“Tribunal de Garantías”**) aceptó la acción, declaró la vulneración de derechos y ordenó medidas de reparación.² La entidad accionada interpuso recurso de apelación.

¹ Proceso 01904-2018-00018. El accionante alegó que tiene más de 60 años y padece una discapacidad visual del 77%, por lo que acudió al Seguro Social para iniciar el trámite de la jubilación. No obstante, el IESS le indicó que no procedía su requerimiento, dado que existía una mora patronal de su ex empleador Wilson Eduardo Mendoza Cedeño. Posteriormente, acudió a la Defensoría del Pueblo, se inició el expediente 1736-2017 y se notificó al Director Provincial del IESS a fin de que conteste la solicitud. Ante ello, el IESS le mencionó que cuenta con solo 277 aportaciones, cantidad que es insuficiente para proceder con el trámite de jubilación y, en consecuencia, no reúne los requisitos legales de las 360 aportaciones para dicho trámite. Por lo expuesto, arguyó que la entidad accionada al negar el trámite de su jubilación le vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad social y a la jubilación.

² El Tribunal de Garantías declaró la vulneración del derecho a la atención prioritaria y ordenó que la entidad accionada de forma inmediata proceda a conceder la jubilación al accionante, sin perjuicio de que continúe los trámites respecto del empleador en mora Wilson Eduardo Mendoza Cedeño.

3. El 16 de octubre de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala Especializada**”) rechazó el recurso, pero reformó parcialmente la sentencia subida en grado.³
4. El 3 de diciembre de 2018 y 14 de febrero de 2019, el accionante informó al Tribunal de Garantías que el IESS no ha cumplido con la sentencia, por lo que solicitó se le oficie a fin de dar cumplimiento inmediato.⁴
5. El 15 de abril de 2019, el Tribunal de Garantías dispuso a la entidad accionada cumpla con la sentencia, puesto que, a criterio del accionante, se le perjudicó en la liquidación de su jubilación por no haber considerado 154 imposiciones de 453 que correspondía.
6. El 2 de marzo de 2020, el Tribunal de Garantías mencionó que la entidad accionada cumplió con la sentencia constitucional, y que existe inconformidad por el accionante respecto al cálculo de los montos por la liquidación de su jubilación.
7. El 4 de diciembre de 2020, el Tribunal de Garantías remitió el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

1.2 Proceso ante el Tribunal Distrital N. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay

8. El 22 de enero de 2021, el Tribunal Distrital N. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay (“**Tribunal Contencioso Administrativo**”) avocó conocimiento de la causa y designó al perito Jhonny Gustavo Reinoso Jáuregui (“**perito**”) para que realice la liquidación de los valores dispuestos en la sentencia de 16 de octubre de 2018.⁵ Además, ordenó a las partes procesales presentar la documentación para elaborar el informe pericial.

³ La Sala Especializada reformó la sentencia en el sentido de que: “dispone que [la entidad accionada] en el término de quince días tramite y conceda la jubilación ordinaria por vejez, solicitada por el accionante, desde la fecha que se haya hecho exigible la misma, sin perjuicio de las acciones que tome la entidad para recuperar los valores del empleador en mora [...]”.

⁴ El 20 de febrero de 2019, el Tribunal de Garantías en observancia a los requerimientos efectuados por el accionante, dispuso al IESS que en el término de 10 días cumpla con la sentencia constitucional. El 8 de marzo de 2019, la entidad accionada informó el cumplimiento de la sentencia. En específico, mencionó que inicialmente se estableció como renta mensual de \$156.16, el cual fue elevada a \$270.20 para 2018 y finalmente para 2019 a \$275.80.

⁵ Proceso 01803-2021-00011.

9. El 25 de enero y 1 de febrero de 2021, la entidad accionada solicitó que se revoque el auto que designó al perito para la liquidación de valores, por cuanto ya cumplió con la sentencia de 16 de octubre de 2018.⁶
10. El 17 de febrero de 2021, el accionante solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo que rechace las objeciones presentadas por la entidad accionada, puesto que se pretende incumplir con la sentencia.⁷
11. El 4 de mayo de 2021, el Tribunal Contencioso Administrativo mencionó que la entidad accionante estableció como renta mensual a favor del accionante el valor de \$ 373,38. Además, dispuso al perito que remita un nuevo informe en observancia con la normativa aplicable para el cálculo de la liquidación de la jubilación por vejez.⁸
12. El 30 de agosto de 2021, el Tribunal Contencioso Administrativo designó a la nueva perito, Ruth Catalina Zúñiga Arbito, a fin de que proceda con la liquidación de los valores dispuestos en la sentencia de 16 de octubre de 2018.⁹
13. El 26 de enero de 2022, el accionante rechazó la ratificación del informe pericial y solicitó que la perito responda a las observaciones efectuadas respecto a los criterios de cálculo.¹⁰

⁶ El 2 de febrero de 2021, el perito remitió su informe y determinó que el monto adeudado por la entidad accionada es la cantidad de \$ 164.839,71. El 2 de febrero de 2021, el Tribunal Contencioso rechazó la solicitud de revocatoria solicitada por la entidad accionada. El 9 de febrero de 2021, la entidad accionada observó el informe pericial respecto al valor determinado, la técnica y fórmula utilizada. Además, solicitó al Tribunal que sea quien determine la fecha desde la cual es exigible el derecho de jubilación del accionante.

⁷ El 26 de febrero de 2021, el Tribunal Contencioso Administrativo otorgó el término de ocho días al perito para que presente un nuevo informe. El 8 de marzo de 2021, el perito se ratificó en el contenido de su informe pericial.

⁸ El 17 de mayo de 2021, el perito remitió un nuevo informe y determinó que el valor adeudado es la cantidad de \$980.14. El 25 de mayo de 2021, la entidad accionada observó el informe, puesto que el accionante debe restituir ciertos valores indebidamente cobrados. El 26 de mayo de 2021, el Tribunal Contencioso Administrativo dispuso que el perito se pronuncie al respecto. El 7 de junio de 2021, el perito se excusó de continuar con la pericia por razones de salud.

⁹ Además, fijó el valor de \$120.00 como honorarios profesionales a favor de la perito y las partes presenten la documentación correspondiente. El 28 de septiembre de 2021, la perito remitió su informe pericial. El 7 de octubre de 2021, el accionante observó el informe pericial porque no tomó en cuenta desde cuando se hizo exigible la pensión. El 11 de enero de 2022, la perito en consideración a las observaciones remitidas por las partes procesales determinó que el valor total cancelado por la entidad hasta octubre de 2021 es de \$14,307.55. Así, mencionó que existe un pago en exceso por el valor de \$1.177.02. Por ende, no existe ningún valor pendiente de pago. Mediante escrito de 24 de enero de 2022, la perito se ratificó en el informe pericial.

¹⁰ El 8 de febrero y 9 de mayo de 2022, la perito ratificó el informe pericial, por cuanto los cálculos efectuados fue en razón de la normativa aplicable para la liquidación por jubilación por vejez.

14. El 12 de mayo de 2022, la entidad accionada mencionó que canceló todos los valores que corresponden al cálculo de la pensión por jubilación, por lo que cumplió con la sentencia constitucional. Además, solicitó que se apruebe el último informe presentado por la perito.
15. El 24 de junio de 2022, el Tribunal Contencioso Administrativo aprobó el informe pericial y determinó que la entidad accionada debió cancelar la cantidad de \$13.130,53 a favor del accionante. Sin embargo, verificó que canceló el valor total de \$14.307,55, por lo que existe un valor excedente de \$1.177,02 a favor de la entidad accionada.
16. El 27 de junio de 2022, la entidad accionada solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo que amplíe el auto inmediato anterior y disponga al accionante la devolución del valor excedente determinado.¹¹
17. El 4 de julio de 2022, el accionante presentó ante el Tribunal Contencioso Administrativo una acción de incumplimiento de la sentencia de 16 de octubre de 2018 por ejecución defectuosa. En consecuencia, solicitó que remita el expediente y el informe motivado ante la Corte Constitucional.
18. El 13 de julio de 2022, el Tribunal Contencioso Administrativo amplió el auto interlocutorio de 24 de junio de 2022 y dispuso que el accionante devuelva el valor excedente (\$1.117,02) en el término de 60 días o, en su defecto, se acoja a un convenio de pago.

1.3 Procedimiento ante la Corte Constitucional

19. El 26 de agosto de 2022, el Tribunal Contencioso Administrativo a **petición de parte remitió** el expediente junto con el informe motivado ante la Corte Constitucional.
20. El 31 de agosto de 2022, se realizó el sorteo de la causa, y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 28 de junio de 2024. Por lo que, dispuso que la Dirección Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del Azuay, al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, y al Tribunal Distrital de lo Contencioso

¹¹ El 28 de junio de 2022, la entidad accionada informó que canceló los honorarios profesionales de la perito. El 30 de junio de 2022, el Tribunal Contencioso Administrativo corrió traslado de los escritos al accionante para que se pronuncie al respecto. El 4 de julio de 2022, el accionante arguyó el cumplimiento defectuoso de la sentencia porque la perito no consideró sus observaciones al informe y el Tribunal no consideró la fecha de pago de la pensión jubilar conforme se ordenó en la sentencia. Además, señaló que disponer que pague diferencias a la entidad accionada comportaría un exceso indebido en la ejecución de la sentencia.

Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay presenten sus informes.

21. El 5 de julio de 2024, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, y la Dirección Provincial del IESS del Azuay remitieron su informe, respectivamente.

2. Competencia

22. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con los artículos 436, numeral 9, de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Decisión cuyo cumplimiento se solicita

23. La sentencia de la Sala Especializada de lo de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay de 16 de octubre de 2018, dispuso:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA: RESUELVE: 1) DESECHAR el Recurso de Apelación de la Entidad Pública accionada. 2) REFORMAR, parcialmente, la sentencia proferida por el Tribunal de Garantías Penales del Azuay, el 4 de julio de 2018 las 16h00, en el siguiente sentido. Se dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de la Dirección Provincial del Azuay, en el término de quince días, siguientes a la notificación de esta sentencia, tramite y conceda la Jubilación ordinaria por vejez, solicitada por el afiliado Gustavo Rodrigo Ordoñez Medina, desde la fecha que se haya hecho exigible la misma, sin perjuicio de las acciones que tome la entidad pública para recuperar los valores del empleador en mora Wilson Eduardo Mendoza Cedeño. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución de ejecutoriarse esta resolución, remítase las copias pertinentes a la Corte Constitucional.

24. El auto resolutivo del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de 24 de junio de 2022 señala:

SEGUNDO. - En la ejecución del fallo, conforme lo dispuesto en sentencia de la Corte Constitucional No. 011-16-SIS-CC, de 22 de marzo de 2016, se designó finalmente como Perito de actuación a la profesional Ing. Catalina Zúñiga. La auxiliar de justicia presentó la liquidación económica ordenada, luego de las observaciones efectuadas, el 22 de febrero de 2022 (fs. 545-546); la misma que fue puesta a consideración de las partes procesales, formulándose puntualizaciones respecto de la fecha desde la cual debería hacerse efectiva la jubilación del accionante, lo cual fue aclarado oportunamente por el

Tribunal. **TERCERO.** - El informe pericial aludido guarda relación con lo dispuesto en el fallo que se ejecuta por lo que se lo aprueba. En función de ello, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, debió cancelar al accionante, la cantidad de \$ 13.130,53 USD; sin embargo, ha cancelado el valor de \$ 14.307,55 existiendo un valor excedente en su favor de \$ 1.177,02 USD; conforme al detalle expuesto en el referido informe. [...].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

25. El accionante menciona que el auto de “26 de junio de 2022” en el proceso de cuantificación de reparación económica existe una ejecución defectuosa de la sentencia de 16 de octubre de 2018. Luego, cita la parte resolutive de la sentencia constitucional y refiere que la jubilación ordinaria por vejez se hace exigible una vez que se cumplen los requisitos previstos en el “artículo 185 de la Ley de Seguridad Social”.
26. Menciona que, el Tribunal Contencioso Administrativo consideró para el cálculo de las pensiones jubilares la fecha de concesión de la jubilación y “no desde la fecha en la [que] ésta fue exigible por el cumplimiento de los requisitos”, por lo que pasó por alto la parte “motiva de la sentencia que se ejecutó”. Así, sostiene que se debía cuantificar las pensiones no recibidas desde el momento en que cumplió con los requisitos hasta que fue efectivamente recibida.
27. No obstante, alega que a pesar de haber realizado dichas observaciones el Tribunal Contencioso Administrativo no las consideró y mediante providencia de 24 de junio de 2022 concluyó que “el IESS ha cancelado al compareciente la suma de \$14.307,55 [...] sin analizar el débil o nulo fundamento de la auxilia (sic) de la justicia, que existe un valor excedente de \$. 1.177.02”. Posteriormente, la entidad accionada solicita la devolución de dicha diferencia, “desnaturalizando el propósito de las medidas de reparación y de la garantía de acción de protección”.
28. Por lo expuesto, considera que la sentencia de 16 de octubre de 2018 “no ha sido adecuada ejecutada”, el cual conlleva a un cumplimiento defectuoso. Por ende, solicita que se haga efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados.

4.2. Informe del IESS

29. En su informe, el IESS realiza un recuento del trámite administrativo respecto a la jubilación del accionante. De tal manera, refiere que mediante el acuerdo 2019-204686 de fecha 25 de febrero de 2019 se otorgó la renta de jubilación de vejez por un valor

de \$ 156,16. Posteriormente, mediante el acuerdo 2019-037 de 2 de septiembre de 2019 se elevó la renta por el valor de \$373,38. Bajo estas consideraciones, menciona que el referido acuerdo fue ratificado por la Comisión Nacional de Apelaciones del IEES.

30. Posteriormente, arguye que en el trámite de jubilación se aplicó los respectivos acuerdos de la normativa aplicable para el caso, en específico, los artículos 175, 185 y 188 de la Ley de Seguridad Social, y el artículo 12 de la resolución C.D 100. Finalmente, agrega que conforme al informe pericial se determinó que no existía valores pendientes de pago. Al contrario, se determinó un valor en exceso de \$1.177,02, monto que fue solicitado su devolución, por lo que dio estricto cumplimiento a la sentencia constitucional.

4.3. Informe del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca

31. En su informe, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo cita la parte resolutive de la sentencia que les correspondió cuantificar la reparación económica y refieren que la entidad accionada a efectos de cumplir con la sentencia emitió el acuerdo 2019-037 de 2 de septiembre de 2019. Así, arguye que, con dicho acuerdo, la entidad accionada incrementó la renta mensual del accionante a \$373,38, por lo que **cumplió** con la sentencia constitucional.
32. Posteriormente, señala que el accionante aportó simultáneamente de “2003-03 a 2015-12-30” y cesó laboralmente por última vez el “2018-10-29”. Bajo estas consideraciones, mencionan que conforme a los artículos 175, 185 y 188 de la Ley de Seguridad Social y artículo 12 de la Resolución C.D 100 del IEES, queda claro la existencia de los requisitos básicos para el acceso a los beneficios de jubilación. Es decir, “el cumplimiento de edad mínima y número de imposiciones; estar cesante de actividad laboral, y, solicitud de jubilación”.
33. En esa línea, sostiene que el accionante cumplió solamente la edad e imposiciones, quedando por cumplir los demás requisitos. Así, en el caso analizado las aportaciones del accionante prosiguieron hasta el 2018-10-20, por lo que a partir del mes siguiente se le otorgó la jubilación.
34. Finalmente, menciona que acogió el informe pericial el cual determinó que no existe valores pendientes de pago durante el periodo analizado y se había acreditado un valor en exceso por el valor de \$1.177,02. Por lo expuesto, manifiesta que el auto dictado no violentó ningún derecho o garantía constitucional.

4.4. Informe del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca

35. En su informe, los jueces del Tribunal de Garantías Penales realizan un recuento procesal de la causa y mencionan que en la fase de ejecución de la sentencia se ofició a la entidad accionada para que informen sobre su cumplimiento. De tal manera, el 4 de diciembre de 2020 remitieron el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo para que realice la cuantificación y liquidación que corresponda.
36. Mencionan que el Tribunal Contencioso Administrativo hasta la fecha no ha devuelto el expediente ni han notificado sobre la cuantificación realizada en el proceso de reparación. Sin embargo, refieren que, conforme a las respuestas dadas por la entidad accionada ya se habría cumplido la sentencia.
37. Finalmente, indican que no tienen competencia respecto al procedimiento realizado por el Tribunal Contencioso Administrativo que determinó que el accionante recibió valores en exceso por el monto de \$1.177,02.

5. Cuestión previa

38. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue promovida a **petición de parte** por el accionante, por lo que el Tribunal Contencioso Administrativo remitió el expediente junto con el informe ante la Corte Constitucional. Por lo que, para que, la Corte Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo del incumplimiento alegado, resulta necesario determinar si dicho órgano jurisdiccional cuenta con legitimación activa para promover esta garantía jurisdiccional.
39. En este contexto, para que este Organismo se pueda pronunciar sobre el fondo del incumplimiento alegado, es necesario determinar si era posible promover una acción de incumplimiento en el marco de un proceso de cuantificación de la reparación económica efectuado por el Tribunal Contencioso Administrativo. En otras palabras, se verificará si, el referido Tribunal se encontraba habilitado para remitir el expediente a la Corte Constitucional con el fin de dar inicio a una acción de incumplimiento.
40. El artículo 163 de la LOGJCC establece que los 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”. En igual sentido, el artículo 164 número 2 de la LOGJCC establece que la jueza o juez ejecutor es el competente para remitir el expediente ante

la Corte Constitucional junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión.¹²

41. A partir de estas normas, en la sentencia 8-22-IS/22, esta Corte Constitucional estableció que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales.¹³ En consecuencia, únicamente estas autoridades, como jueces ejecutores, están habilitadas para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento respecto de dichas sentencias.¹⁴ Ya que, los tribunales distritales contenciosos administrativos son competentes únicamente para cuantificar el monto de la reparación económica mediante auto y remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.¹⁵ Por lo tanto, esos tribunales no tienen legitimación activa para iniciar una acción de incumplimiento.
42. En definitiva, la sentencia 8-22-IS/22 establece que solo cuentan con legitimación activa para promover de oficio una acción de incumplimiento las autoridades judiciales que sean competentes para ejecutar las medidas de reparación integral que se aleguen incumplidas.
43. Por lo anterior, para determinar si existe legitimación activa en el presente caso, la Corte debe responder el siguiente problema jurídico: **¿El Tribunal Contencioso Administrativo tiene legitimación activa para remitir la presente acción de incumplimiento?**
44. Para resolver el problema jurídico planteado, de la revisión del expediente, la Corte verifica:
 - 44.1. El juez de primera instancia fue el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay que, mediante sentencia aceptó la acción de protección el 4 de julio de 2018.
 - 44.2. La sentencia de apelación que, por una parte, rechazó el recurso de apelación y, por otra, reformó parcialmente la sentencia subida en grado fue emitida por

¹² Código Orgánico de la Función Judicial. Art. 142.- Ejecución de sentencias. - Corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias [...]

¹³ En esta sentencia, la Corte Constitucional se alejó explícita y argumentadamente de las reglas (b.12, b.13, b.14) establecidas en la sentencia 011-16-SIS-CC, en la que se afirmó que los tribunales de lo contencioso administrativo eran competentes para la ejecución de las medidas de reparación económica que hayan ordenado.

¹⁴ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 28 y 29.

¹⁵ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay el 16 de octubre de 2018.

- 44.3.** Entre las medidas ordenadas en la referida sentencia, se incluye la reparación económica, es decir, el pago de las pensiones de jubilación, desde la fecha que se hizo exigible, cuya cuantificación fue derivada al Tribunal Contencioso Administrativo.
- 44.4.** El Tribunal Contencioso Administrativo mediante auto de 24 de junio de 2022 cuantificó la reparación económica ordenada en la sentencia de 16 de octubre de 2018 y determinó que la entidad accionada debía cancelar la cantidad de \$13.130,53. Sin embargo, canceló un valor total de \$14.307,55, por lo que existe un valor excedente de \$1.177,02.
- 44.5.** El 4 de julio de 2022, el accionante presentó la acción de incumplimiento y solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo que remita el expediente y el informe motivado ante la Corte Constitucional para el inicio de esta garantía.
- 45.** De lo expuesto, se verifica que la autoridad judicial que emitió la sentencia que dispuso las medidas de reparación integral es el Tribunal de Garantías Penales, las cuales fueron reformadas por la Sala Especializada. Sin embargo, de conformidad con la sentencia 8-22-IS/22, el Tribunal de Garantías Penales es la autoridad judicial encargada de la ejecución de dichas medidas de reparación integral –incluyendo la reparación económica cuantificada en el auto de 24 de junio de 2022–. De manera que, el juez ejecutor de primera instancia es el único competente para poner en conocimiento de la Corte Constitucional potenciales incumplimientos o el cumplimiento defectuoso de dichas medidas, como ya se señaló en el párrafo 39 *supra*.
- 46.** En el caso bajo análisis, la Corte verifica que la presente acción de incumplimiento se presentó ante el Tribunal Contencioso Administrativo y no ante el juez ejecutor de primera instancia. Por ende, la solicitud de remisión del proceso a la Corte Constitucional debió hacerse ante el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca, previo cumplimiento de los requisitos previstos en la ley y en la jurisprudencia de este Organismo.¹⁶
- 47.** Por tal motivo, al Tribunal Contencioso Administrativo solo le correspondía determinar el monto de la reparación económica, y remitir el auto de 24 de junio de 2022 al juez ejecutor para que continúe con la ejecución de la sentencia.

¹⁶ CCE, sentencias 38-19-IS/22, 8-22-IS/22; y, 111-22-IS/22.

48. En consecuencia, al verificarse que no se cumplieron con los requisitos establecidos en los artículos 163 y 164 número 2 de la LOGJCC y en la sentencia 8-22-IS/22 (párr. 39 y 40 *supra*), corresponde que esta Corte desestime la acción, pues se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo de la causa.
49. Finalmente, esta Magistratura recuerda a las autoridades judiciales que los únicos jueces habilitados para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento de oficio o a petición de parte¹⁷ son las autoridades judiciales de primera instancia, quienes – respetando el carácter subsidiario de esta garantía– deberán primero emplear todos los mecanismos a su disposición que sean adecuados y pertinentes para ejecutar sus propias decisiones.¹⁸

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento 167-22-IS.
2. **Disponer** la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado
digitalmente por
ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁷ Reglamento de Sustanciación de Proceso de Competencia de la Corte Constitucional, Registro Oficial 613, suplemento. Artículo 97.- Trámite [...] 1. Cuando se trate de incumplimiento de sentencias expedidas en procesos de garantías jurisdiccionales de competencia de jueces de instancia y cortes de apelación, la jueza o juez competente, de oficio o a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones de su incumplimiento o de la autoridad obligada [...].

¹⁸ LOGJCC. Artículo 21.- Cumplimiento. - La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”

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 septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

16722IS-72d72

**Caso Nro. 167-22-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinticinco de septiembre 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/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.