Quito, D.M., 08 de agosto de 2024

CASO 41-21-IN

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

SENTENCIA 41-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra del artículo 31 de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal de Ambato. Luego del análisis correspondiente se desestima la acción, al encontrar que la norma impugnada no trasgrede los artículos 61, numeral 2, 95 y 76, numeral 7, literal l) de la Constitución, relativos al derecho de participación y al debido proceso en su garantía de motivación.

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de mayo de 2021, Giuseppe Oswaldo Cabrera Villacís y David Eduardo Villacís Jurado ("**accionantes"**), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad -por el fondo- en contra del artículo 31 de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal de Ambato ("**ordenanza impugnada"**), aprobada el 20 de abril de 2021 por dicho concejo y promulgada el 23 de abril de 2021 por el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato ("**GADM Ambato**"), y publicada el 29 de abril de 2021 en la Edición Especial del Registro Oficial 1574. La demanda fue presentada en contra del alcalde, del procurador síndico y del Concejo Cantonal[1] del GADM Ambato.[2]

2. Por sorteo automático efectuado en la misma fecha, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

3. En auto de 1 de julio de 2021, la Sala de Admisión[3] de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción; consideró improcedente el pedido de suspensión provisional de la ordenanza impugnada; corrió traslado con el auto al Concejo Municipal del GADM Ambato y a la Procuraduría General del Estado (**"PGE"**), a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la ordenanza impugnada; requirió

[1] En su demanda, los accionantes señalan que este concejo está presidido por el alcalde del GADM, Javier Francisco Altamirano Sánchez, y los siguientes concejales: John Tello Jara, Robinson Loaiza, María de los Ángeles Llerena, Alex Valladares, Patricia Caiza, María José López, Rumiñahui Lligalo, Diana Caiza, Anabell Pérez, Salomé Marín, José Elías Moreta, Gladis Cecilia Pérez y Manuel Elías Palate.
[2] También se solicitó la notificación a la Procuraduría General del Estado.
[3] Conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet.

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

al concejo antedicho remitir el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la ordenanza cuestionada; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso.

4. El 29 y el 30 de julio de 2021, el alcalde, el procurador síndico y varios concejales[4] del GADM Ambato dieron respuesta a lo solicitado. De igual manera, en otras fechas, varios concejales[5] presentaron también su contestación.

5. En auto de 01 de mayo de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso, dispuso notificar con el contenido de este al GADM Ambato y a la PGE y requirió que remitan un informe actualizado respecto de la vigencia de la ordenanza impugnada, así como información precisa sobre procedimientos administrativos y/o judiciales activos que existan con base en la ordenanza impugnada. Este requerimiento fue atendido por el GADM Ambato el 13 de mayo de 2024, el cual señaló que el tratamiento de un proyecto de ordenanza sustitutiva se habría dado el 07 de mayo del año en curso y que no existen procesos judiciales activos con base en la ordenanza impugnada.

6. Con base en lo anterior, mediante auto de 19 de junio de 2024, la jueza sustanciadora solicitó al GADM Ambato que informe sobre la vigencia o no de la ordenanza impugnada. El 28 de junio de 2024, el GADM Ambato respondió que la sesión ordinaria en la que se trataría el segundo debate del proyecto de ordenanza sustitutiva fue suspendida, por lo que estaba pendiente la convocatoria de una nueva sesión para su continuación y tratamiento en segundo y definitivo debate.

2. Competencia

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

3. Normas impugnadas

8. La demanda de acción pública de inconstitucionalidad se presentó en contra del artículo 31 de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal de Ambato, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 1574, del 29 de abril de 2021; que se transcribe a continuación:

[4] Alex Francisco Valladares Cevallos, Tobías Rumiñahui Lligalo Pacari, Jhon Milton Tello Jara, José Elías Moreta Masabalin, Sandra Patricia Caiza Toalombo, María de los Ángeles Llerena Fonseca, Gladys Cecilia Pérez Salinas y Diego Francisco Dávila Ortega, en calidad de concejal alterno de Salomé Marín.
[5] María José López Cobo, Anabell Pérez Córdova, Diana Caiza y Robinson Loaiza Pardo.

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

> Art. 31. Comisión General. - Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, puede solicitar directamente, o por intermedio de una concejala o concejal, ser recibido en el Pleno del Concejo Municipal en Comisión General, para exponer un caso puntual de interés colectivo, general o particular, para realizar propuestas, denuncias o peticiones sobre temas que no hayan sido resueltos en el ámbito administrativo, por lo que no se podrá someter a debate ni a resolución. Para ejercer este mecanismo, el interesado remitirá, preferentemente con al menos 3 días de anticipación a la siguiente sesión ordinaria del Concejo, una solicitud a la Alcaldesa o Alcalde, indicando y justificando el motivo de su pedido y participación, anexando la documentación de respaldo que considere pertinente; además, señalará el nombre completo, identificación de la persona o personas que intervendrán en dicha Comisión General, así como sus números de contacto y correo electrónico. La o el Presidente del Concejo Municipal atenderá el pedido y señalará la fecha que se recibirá a los solicitantes disponiendo se incluya su participación en el Orden del Día. No se podrán recibir más de 3 Comisiones Generales en una sesión.
>
> En el caso de las solicitudes que habiendo cumplido con los requisitos correspondientes no han sido aprobadas por la o el Presidente del Concejo Municipal, dicho Concejo podrá conocerlas y aprobarlas por la mayoría absoluta durante el ejercicio de aprobación del Orden del Día de las sesiones ordinarias, sujetándose a los mismos parámetros de intervención regulados en el presente cuerpo normativo. La intervención en Comisión General, de las personas ajenas al Concejo, no podrá exceder de 10 minutos y solo podrá volver a intervenir en el caso de que algún integrante del Concejo solicite una aclaración puntual y el Presidente de la sesión así lo apruebe, concediéndole el uso de la palabra por un tiempo máximo de 5 minutos.
>
> La Secretaría del Concejo Municipal llevará un registro de las personas que hagan uso de este mecanismo de participación ciudadana, con objeto de que se lleve a cabo de manera equitativa y justa, sin hacer abuso innecesario del mismo. Se llevará un registro de las comisiones generales que se han ido resolviendo.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos de los accionantes

9. Los accionantes sostienen que la ordenanza impugnada limita y restringe los derechos de participación, en especial el derecho a participar en los asuntos de interés público (CRE, art. 61 numeral 2), así como "el núcleo esencial del derecho de participación y sus principios" (CRE, art. 95).

10. Señalan que, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 11 de la CRE, para ejercer derechos y garantías constitucionales, no se exigirán condiciones o requisitos que no estén previstos en la Constitución y la ley. A continuación, citan el art. 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana ("**Ley de Participación Ciudadana**"), que se refiere a los principios que rigen la participación ciudadana en asuntos de interés público.

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

11. Alegan que la "Comisión General"[6] contemplada en el artículo 31 de la ordenanza impugnada es el mecanismo de participación ciudadana establecida por el GADM Ambato para permitir a los ciudadanos ser escuchados en el pleno del Concejo Cantonal. Por lo que, la "justificación y motivación"[7] requeridas en la norma impugnada, al no encontrarse previstas en la CRE, en la Ley de Participación Ciudadana ni en los considerandos de la ordenanza, resultan inconstitucionales.

12. Además, sostienen que la petición de participación en Comisión General puede ser rechazada sin motivación por parte del alcalde o alcaldesa, lo que vulneraría el debido proceso en su garantía de motivación (CRE, art. 76, num. 7, lit. l).

13. Agregan que, si bien el Concejo Municipal podría conocer y aprobar las peticiones denegadas por el alcalde o alcaldesa, la ordenanza impugnada exige que se lo haga con la mayoría absoluta durante el ejercicio de aprobación del orden del día de las sesiones ordinarias; lo cual hace que sea prácticamente imposible para un ciudadano "sin destrezas de negociación política o motivación por la misma" el conseguir dicho apoyo en el Pleno del Concejo Municipal, y que estos requisitos no se exigen en la ley ni en la CRE.

14. Por otro lado, señalan que el llevar un registro de quienes usen el mecanismo previsto en el artículo 31 de la ordenanza impugnada acarrea la existencia de una base de datos que limita el ejercicio de participación, ya que se deja a criterio del Concejo Municipal la determinación de lo que constituye un uso "justo" y "equitativo" del mecanismo. Agregan que:

> […] se estaría señalando que los mecanismos de participación ciudadana solo pueden ejercerse por un número limitado de veces, llevado a una analogía con otros mecanismos de participación ciudadana, significaría que, ningún colectivo o ciudadano podría presentar más de cierto número de iniciativas populares normativas o propuestas de consulta popular, pues, el hecho de su presentación constante, resultaría "abusivo", "injusto" e "inequitativo", lo que, a claras luces, constituye una restricción a los derechos de participación y, un verdadero despropósito.

15. Finalmente, refieren que la disposición impugnada es invasiva y restrictiva del derecho de participación contemplado en el artículo 95 de la CRE, y que no existe una "razón plenamente justificada" para la disminución de su contenido, tal como lo señaló la

[6] Aclaran que este mecanismo es distinto al de la "silla vacía", ya que "se reglan por principios e incluso ordenanzas del Concejo Municipal de Ambato distintas".
[7] Los accionantes se refieren a la siguiente parte de la ordenanza impugnada: "[…] Para ejercer este mecanismo, el interesado remitirá, preferentemente con al menos 3 días de anticipación a la siguiente sesión ordinaria del Concejo, una solicitud a la Alcaldesa o Alcalde, **indicando y justificando** el motivo de su pedido y participación, anexando la documentación de respaldo que considere pertinente […] (énfasis añadido)".

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

Corte en la sentencia 002-18-SIN-CC; la cual, junto a la sentencia 010-13-SIN-CC, es de cumplimiento obligatorio.[8]

16. Por lo expuesto, solicitan que se declare "la inconstitucionalidad sustitutiva por el fondo" del artículo cuestionado y señalan que con base en los artículos 5 y 76 de la LOGJCC este Organismo "puede modular los efectos de las sentencias constitucionales y en aplicación de los principios de control abstracto de constitucionalidad, reformar la disposición acusada como inconstitucional".

4.2 Argumentos de la parte accionada

4.2.1 Argumentos del GADM Ambato

17. Mediante informe presentado el 29 de julio de 2021, el municipio accionado realizó un recuento de la forma en la que se realizaban las "comisiones generales" en las sesiones del Concejo Municipal; y señala que, con base en esa experiencia, se construyó la ordenanza impugnada, a fin de regular la Comisión General como un mecanismo de participación, en la que "se prevé un procedimiento ágil, simple y detallado" mediante el cual un ciudadano puede ser recibido en Comisión General, de manera formal, en las sesiones del Concejo Municipal en pleno.

18. El GADM Ambato señala que los accionantes confunden los derechos de participación ciudadana con los principios de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y que presentan una "mala interpretación" del artículo impugnado, pues este se refiere a que se debe justificar la intervención de los peticionarios, mas no que se "justifique y motive".

19. Sobre la alegación de que quien preside el Concejo Municipal podrá atentar contra la garantía de motivación porque puede rechazar las peticiones sin fundamentación, el GADM Ambato señala que los accionantes:

> […] adelantan un criterio inventado y sobre todo sin certeza de lo que ocurra, ya que desde ahora dicen que el Alcalde o Alcaldesa rechazará alguna petición sin motivación, cuando NI SIQUIERA SE HA EMITIDO ALGÚN CRITERIO SOBRE ESO Y PEOR

[8] Sobre la sentencia 002-18-SIN-CC, los accionantes citan que: "Esta Corte ha establecido, sobre la prohibición de regresividad injustificada, que "el ejercicio de los derechos constitucionales... no puede ser disminuido sino es en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución dela (sic) República o alguna norma que forme parte del bloque de constitucionalidad, y debe haberle precedido la más cuidadosa consideración para su adopción. Ello quiere decir que toda ampliación que se haga más allá del mínimo no restringible, debe ser protegida por el Estado hasta el máximo de sus capacidades, y no puede efectuarse un retroceso sin que éste se haya justificado en la consecución de otro derecho constitucional, ni se hayan descartado las demás opciones de optimización de recursos". (El énfasis del texto original fue eliminado). Por otro lado, en cuanto a la sentencia 010-13-SIN-CC, no citan un pasaje específico.

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

AÚN SE HA EMITIDO UN ACTO DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN QUE RECHACE TAL PETICIÓN.

20. Concluye que el GADM Ambato no ha desconocido ni vulnerado derechos de participación ciudadana, sino que, al contrario, implementó mecanismos de participación observando el debido proceso y la seguridad jurídica, conforme la ordenanza impugnada.

21. Por lo expuesto, solicita que se rechace la demanda, se ordene el archivo de la causa y se declare la constitucionalidad de la ordenanza impugnada.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

22. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.[9] De ahí que, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,[10] la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y eliminar— [11] incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales[12] y lo dispuesto en la Constitución.[13]

23. El literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener "[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa". De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.[14]

---

[9] CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.
[10] CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.
[11] CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.
[12] Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.
[13] LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51.
[14] CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

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

24. En este punto, previo a la formulación de los problemas jurídicos, se debe precisar que, según lo informado por el GADM Ambato y tal como esta Corte verifica,[15] la ordenanza impugnada se encuentra vigente.

25. Una vez revisados los argumentos presentados por los accionantes, esta Corte considera oportuno resolver sus alegaciones a través de los siguientes problemas jurídicos:

25.1. ¿El artículo 31 de la ordenanza impugnada trasgrede el derecho a la participación ciudadana porque exige indicar y justificar el motivo de la petición de participación en Comisión General en el Pleno del Concejo Municipal, y este es un requisito que no está previsto en la CRE ni en la ley?

25.2. ¿El artículo 31 de la ordenanza impugnada limita el derecho a la participación ciudadana porque el Pleno del Concejo Municipal debe llevar un registro sobre las personas que soliciten ser recibidas en Comisión General, a fin de que la participación se lleve a cabo de forma equitativa y justa y evitar su abuso innecesario?

25.3. ¿El artículo 31 de la ordenanza impugnada trasgrede el derecho al debido proceso en su garantía de motivación porque la petición de participación en Comisión General puede ser rechazada sin motivación alguna por parte del Presidente del Concejo Municipal del GADM Ambato?

26. Finalmente, con relación al cargo relativo a la posibilidad de que el Pleno del Concejo Municipal revise una petición que no ha sido aceptada por quien lo preside (párrafo 13 *ut supra*), esta Corte encuentra que este no cuenta con una carga argumentativa mínima que tenga la capacidad de cuestionar de forma suficiente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada y, en consecuencia, no será abordado.[16]

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿El artículo 31 de la ordenanza impugnada transgrede el derecho a la participación ciudadana porque exige indicar y justificar el motivo de la petición de participación en Comisión General en el Pleno del Concejo

[15] Revisión a la página web institucional del GADM Ambato (https://gadmaapps.ambato.gob.ec:9001/apex/f?p=102:86:6387767438846).
[16] CCE, sentencia 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr. 23.

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

Municipal del GADM Ambato, y este es un requisito que no está previsto en la CRE ni en la ley?

27. El derecho a la participación ciudadana se consagra como un derecho constitucional que reconoce al pueblo "como mandante y primer fiscalizador del poder público"[17] y consiste en la participación en la toma de decisiones de los órganos públicos, así como en su control y fiscalización. La participación ciudadana procura fortalecer el carácter democrático del Estado y el ejercicio de gobierno en todos sus niveles.[18]

28. Como parte de los derechos de participación, la Constitución reconoce el derecho a "participar en los asuntos de interés público"[19] y a "fiscalizar los actos del poder público".[20] Es una garantía que incentiva la transparencia y el diálogo plural, entre los gobiernos locales con las y los ciudadanos que, debido a su cercanía, habilita el conocer los mecanismos con los cuales la administración municipal decide en función de sus competencias y permite la participación considerando que dichas decisiones potencialmente pueden afectar a la población.[21] De igual manera, el artículo 95 de la Constitución establece:

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

29. Sobre la participación, este Organismo ha señalado que:

> […] este derecho supone que los ciudadanos puedan participar en la discusión de temas que sean de interés público o de los cuales consideren que afectan su vida diaria. Así, la importancia de este derecho radica en que los individuos puedan participar en el ejercicio y control del poder político, constituyendo una garantía básica del Estado constitucional de derechos y justicia.[22]

30. En el caso que se analiza, los accionantes alegan que el artículo 31 de la ordenanza transgrede el derecho a la participación ciudadana porque indicar y justificar el motivo de la petición de participación -en la Comisión General del Pleno del Concejo Municipal del GADM Ambato- es un requisito que no está previsto en la CRE ni en la ley.

[17] CRE, artículo 204.
[18] CCE, sentencia 1633-19-JP/24, 17 de enero de 2024, párr. 57.
[19] CRE, artículo 61 numeral 2.
[20] CRE, artículo 61 numeral 5.
[21] CCE, sentencia 1633-19-JP/24, 17 de enero de 2024, párr. 58.
[22] CCE, sentencia 50-17-IN/22, 10 de agosto de 2022, párr. 42,43.

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

31. Al respecto, es importante empezar por mencionar que, en términos generales, la "Comisión General" establecida en la ordenanza en cuestión constituye un mecanismo de participación directa en el que cualquier persona puede comparecer –con voz– ante el Pleno del Concejo Municipal del GADM Ambato a fin de: i) exponer un caso puntual de interés colectivo, general o particular; y, ii) realizar propuestas, denuncias o peticiones sobre asuntos que no hayan sido resueltos en el ámbito administrativo. Así, se desprende que la Comisión General es un mecanismo que viabiliza el ejercicio del derecho a la participación, acercando por medio del diálogo a la administración y al administrado en el marco de los gobiernos autónomos descentralizados.

32. En consecuencia, este mecanismo no puede ser denegado u obstaculizado de manera infundada o arbitraria. Sin embargo, cabe enfatizar que el derecho a la participación no es absoluto y, al estar estrechamente vinculado al funcionamiento de los órganos estatales, requiere que existan regulaciones que viabilicen también su utilización sin obstaculizar el ejercicio de las atribuciones y facultades de las autoridades públicas.[23]

33. De modo que las regulaciones que se determinan en las normas legales e infralegales deben hacer posible el ejercicio del derecho a la participación y no deben contemplar barreras irrazonables que impidan dicho ejercicio; pero, a su vez, deben garantizar el ejercicio de las atribuciones y funciones de los órganos estatales. Por lo tanto, el uso de los mecanismos de participación directa exige también, por parte de la ciudadanía, el cumplimiento de los requisitos para asegurar el funcionamiento democrático de dichos mecanismos.[24]

34. En esa línea, esta Corte observa que el requisito de indicar y justificar el motivo de la comparecencia en Comisión General no puede determinarse como una barrera irrazonable que impida el ejercicio del derecho de participación. Esto, porque 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. Además, esta Corte no encuentra que los requerimientos sean de aquellos que no puedan ser aportados por los peticionarios de una Comisión General, ya que la ordenanza impugnada establece que, además de señalar el motivo por el cual se solicita la Comisión General, se adjuntarán -a la petición- los documentos *de respaldo* que se consideren *pertinentes*, lo que implica que esto último quedaría a discreción de los solicitantes.

[23] CCE, sentencia 1633-19-JP/24, 17 de enero de 2024, párr. 62, 66.
[24] *Ibíd.*, párr. 62.

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

35. Por lo tanto, se concluye que el requisito exigido en el artículo 31 de la ordenanza impugnada no trasgrede el derecho de participación, según los argumentos de los accionantes, y se descarta la inconstitucionalidad alegada.

6.2. ¿El artículo 31 de la ordenanza impugnada limita el derecho a la participación ciudadana porque el Pleno del Concejo Municipal debe llevar un registro sobre las personas que soliciten ser recibidas en Comisión General, a fin de que la participación se lleve a cabo de forma equitativa y justa y evitar su abuso innecesario?

36. Los accionantes sostienen que el establecimiento de un registro de las personas que soliciten ser recibidas en Comisión General limita el ejercicio del derecho de participación, porque el mecanismo referido solo podría ser ejercido por un número limitado de veces y quedaría a discreción del Concejo Municipal la definición de lo que es "justo" y "equitativo".

37. Al efecto, la parte pertinente del artículo 31 cuestionado, preceptúa lo siguiente:

> […] La Secretaría del Concejo Municipal llevará un registro de las personas que hagan uso de este mecanismo de participación ciudadana, con objeto de que se lleve a cabo de manera equitativa y justa, sin hacer abuso innecesario del mismo. Se llevará un registro de las comisiones generales que se han ido resolviendo.

38. A criterio de esta Corte, la sola disposición de que se lleve un registro de quienes presenten una petición para que se les escuche en Comisión General no puede desvirtuar la constitucionalidad del artículo impugnado, ya que el precepto legal cuestionado establece como fin que la Comisión General sea un mecanismo ejercido de forma equitativa y justa por parte de las personas; es decir, que peticiones de distinta procedencia puedan ser tratadas en el Pleno del Concejo Municipal del GADM Ambato, a fin de evitar posibles abusos por la concentración en determinados peticionarios.

39. Además, la norma impugnada no obliga *per se* a que se rechace una petición sobre un tema que haya sido discutido previamente en otra sesión o que no se atienda una nueva petición proveniente de un mismo solicitante, sino que pretende la distribución equitativa y ordenada del espacio en la Comisión General. Por lo tanto, se evidencia que los argumentos de inconstitucionalidad presentados por los accionantes se basan en escenarios que no están previstos en la norma impugnada.

40. Finalmente, es necesario señalar que este tipo de mecanismo de participación también 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

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

indiscutible en las y los ciudadanos, puesto que los GAD locales son cercanos a los avatares de cada cantón y los llamados, en el marco de sus competencias, a propinar la atención y soluciones necesarias a favor de sus habitantes.

41. Por lo tanto, que el GADM Ambato registre las peticiones no afecta el derecho de participación según las alegaciones de los accionantes y se descarta la inconstitucionalidad acusada.

6.3. ¿El artículo 31 de la ordenanza impugnada trasgrede el derecho al debido proceso en su garantía de motivación porque la petición de participación en Comisión General puede ser rechazada sin motivación alguna por parte del Presidente del Concejo Municipal del GADM Ambato?

42. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución señala que "[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho".

43. Sobre esta garantía, la Corte Constitucional ha manifestado que la motivación es una expresión de legitimidad de las decisiones y "[…] se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad […]".[25]

44. Como consta en el párrafo 12 *ut supra*, los accionantes arguyen que el artículo 31 de la ordenanza impugnada trasgrede la garantía de motivación porque permite que la autoridad que preside el Concejo Municipal pueda rechazar una petición de Comisión General sin ningún tipo de fundamentación.[26]

45. Analizada la norma impugnada, esta Corte verifica que en ninguna parte de esta se establece lo alegado, ya que no se encuentra que el cuestionado artículo 31 faculte a las autoridades del GADM Ambato denegar -sin más- las solicitudes de Comisión

[25] CCE, sentencia 1728-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 28.

[26] Sobre la garantía de motivación, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, esta Corte ha determinado que "la garantía de la motivación no es aplicable a las leyes" (CCE, sentencia 83-16-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 159). Es decir, la motivación, como garantía del derecho al debido proceso, no es aplicable respecto de actos normativos o actos administrativos con efectos generales, toda vez que a través de aquella se busca asegurar el ejercicio del derecho a la defensa respecto de actos emitidos por órganos judiciales o administrativos que afecten la esfera jurídica de las personas (CCE, sentencia 97-20-IN/24, 13 de marzo de 2024, párr. 55) y que, en esa línea, "los actos jurídicos ven afectada su validez por defectos de motivación **solamente cuando se transgrede la garantía de la motivación**, [como] garantía del derecho a la defensa" (énfasis añadido) (CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 11). En consecuencia, como lo ha realizado esta Corte en otros casos (CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párrs. 189-199), la alegación de los accionantes sobre la trasgresión a la garantía de motivación sí puede ser revisada a través del control abstracto de constitucionalidad.

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

General que sean presentadas. Así, este Organismo observa que estas alegaciones se basan en interpretaciones erradas sobre la norma cuestionada, ya que los accionantes entienden que se excluye a la motivación como un requisito en las negativas –que daría el GADM Ambato- para recibir a la ciudadanía en Comisión General, sin que aquello, en efecto, esté previsto en la ordenanza impugnada. Al respecto, de esta se desprende que la petición de Comisión General no puede ser negada a menos que se incumplan los requisitos previstos en la ordenanza impugnada. Por lo tanto, la motivación del acto que niegue una petición de Comisión General debe fundarse en lo que la propia ordenanza cuestionada establece como requisitos objetivos, sin que el GADM Ambato pueda referirse a asuntos subjetivos –distintos a los requisitos previstos en la ordenanza impugnada- que impidan la participación de la ciudadanía, sino que dicha entidad debe observar, exclusivamente, los requisitos formales exigidos en la ordenanza impugnada.

46. Sin perjuicio de lo indicado, este Organismo enfatiza que, de conformidad con los principios de fuerza normativa y aplicación directa e inmediata de la Constitución, la garantía de motivación y su contenido se entiende implícita y extendida a todo acto del poder público. Por lo tanto, por el solo hecho de que una norma infraconstitucional no reitere la obligación de los agentes estatales de justificar sus decisiones, no implica *per se* que sea contraria a la Constitución.[27]

47. Por lo tanto, no se encuentra que el artículo 31 de la ordenanza impugnada transgreda el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad **41-21-IN**.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[27] CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 195.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

www.corteconstitucional.gob.ec

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