

Quito, D.M., 30 de enero de 2025

CASO 567-20-EP

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

SENTENCIA 567-20-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura que expidió la sentencia de 26 de febrero de 2020, al no constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque la Sala analizó y se pronunció sobre los derechos alegados como vulnerados, por lo que se encuentra suficientemente motivada.

1. Antecedentes procesales

1. El 02 de octubre de 2019, Lourdes Katerine Andrade Andrade, en calidad de delegada del Defensor del Pueblo en Imbabura, presentó una demanda de acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Otavalo (“**GAD de Otavalo**”).¹ Señaló que el GAD de Otavalo, mediante la designación del vicealcalde, en sesión ordinaria de 15 de mayo de 2019, vulneró los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), igualdad (art. 66 numeral 4 de la CRE), equidad y paridad de género en la participación política (arts. 61 numeral 7 y 65 de la CRE). El proceso fue signado con el número 10201-2019-00739.
2. El 25 de noviembre de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Otavalo, provincia de Imbabura (“**Unidad Judicial**”) aceptó la demanda y declaró la vulneración del derecho a la igualdad de las

¹ La demanda se presentó a favor de las concejalas del GAD Municipal de Otavalo: Lourdes Marisol Alta Lima, Sandra Eugenia Guevara Jaramillo, Aída Matilde Marcillo Perugachi, Alba Maricruz Navarro Guerra y Paolina Vercoutere Quinche quienes no fueron elegidas en el cargo de vicealcaldesa del cantón Otavalo. En la demanda señaló que en la sesión inaugural del Concejo fue mocionada la concejala quichua Aida Marcillo, pero que luego de la votación ella alcanzó 4 votos y el concejal Marco Flores 5 votos siendo designado como vicealcalde. Agrega que el alcalde manifestó que si bien no se le había tomado la votación expresaba su confianza al concejal Marco Flores. La DPE alegó que se debió designar a la segunda autoridad de ejecutivo del GAD y con ello proteger, respetar y realizar el derecho a la igualdad material con un enfoque o criterios de equidad y paridad de género. Señala que el escenario era posible en virtud de que existían concejalas mujeres elegidas dentro del GAD.

cinco concejales del GAD de Otavalo. Como medidas de reparación ordenó: i) que en una nueva sesión se vuelva a tratar la designación de la vicealcaldesa; ii) dejó sin efecto la designación del vicealcalde de 15 de mayo de 2019; iii) que se capacite a todo el personal del GAD en derechos de la mujer, género y empoderamiento; y, iv) se publique la sentencia en el portal web del GAD de Otavalo. El señor Marco Flores, en calidad de vicealcalde del GAD de Otavalo, interpuso recurso de aclaración.

3. El 4 de enero de 2020, la Unidad Judicial negó el recurso de aclaración. Inconformes con la sentencia, el alcalde Hernán Conejo Maldonado, Johana Andrade en calidad de procuradora síndica y Marco Flores en calidad de vicealcalde del GAD de Otavalo, interpusieron recurso de apelación.
4. El 26 de febrero de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado, así como todas las medidas de reparación ordenadas por la Unidad Judicial.
5. El 05 de marzo de 2020, Lourdes Katerine Andrade, en calidad de delegada del Defensor del Pueblo en Imbabura (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 26 de febrero de 2020 dictada por la Sala Provincial.
6. El 02 de julio de 2020, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional,² admitió a trámite la presente acción. El 06 de agosto de 2020, la Sala Provincial remitió informe.
7. El 23 de febrero de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa, solicitó informe de descargo a la Corte Provincial de Justicia de Imbabura.
8. El 1 de marzo de 2024, la Sala Provincial remitió informe de descargo.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el literal d del numeral 2 del artículo 191 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

² Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

- 10.** La accionante alega vulnerados el principio de aplicación directa e inmediata de la CRE y tratados internacionales (art. 11 numeral 3 y art. 426), el principio de progresividad y no regresión de derechos (art 11 numeral 8), el principio de favorabilidad (art. 11 numeral 2) el debido proceso en la garantía de motivación (art. 76 numeral 7 literal I), derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75) y el derecho a la seguridad jurídica (art. 82) de la CRE. Solicita se deje sin efecto la sentencia impugnada y se dispongan las medidas de reparación material e inmaterial que correspondan.
- 11.** Respecto del derecho a la motivación alega que en la sentencia de la Sala Provincial se evidencia la parcialidad de los miembros, al no analizar los derechos vulnerados, pues a su criterio, se desprende de autos que en el acta del ganador no existe pronunciamiento alguno sobre la aplicación inmediata del principio de paridad y derecho a la igualdad y no discriminación, lo que evidencia “una flagrante vulneración del derecho constitucional a la motivación”.
- 12.** Agrega que la Sala Provincial debió pronunciarse sobre el artículo 317 del COOTAD por cuanto, a los jueces constitucionales les corresponde realizar un análisis de derechos. Además, indica que, en el caso, el acto que originó la acción de protección vulneró el derecho a la motivación y la seguridad jurídica, por lo que, la Sala Provincial debió “ratificar la vulneración de derechos y disponer el inmediato cumplimiento de las medidas reparatorias pertinentes”.
- 13.** La accionante alega que la Sala Provincial habría vulnerado la seguridad jurídica porque no habría considerado el sentido lógico de las normas y habría sido discrecional para su aplicación impidiendo el goce y ejercicio de derechos constitucionales. En ese marco, cita los artículos constitucionales referentes a los derechos de participación (artículo 61), aplicación de la norma jerárquica superior (artículo 425) en concordancia con normas legales del Código de la Democracia (artículos 3, 94 y 95) y del COOTAD (artículo 317).
- 14.** Respecto de los principios de supremacía y de aplicación directa de los derechos afirma que la sentencia de primera instancia sí reconoció la desigualdad de oportunidades que han mantenido las mujeres en la esfera política, lo cual obligaba al GAD a nombrar una vicealcaldesa en garantía a la seguridad jurídica, a la igualdad y a la no discriminación. “Sin embargo, la sentencia hoy impugnada, no realiza el análisis lógico jurídico necesario

para determinar la afectación que produce la revocatoria de la sentencia de primera instancia. Esto implicaría responsabilidad del Estado en cuanto a sus obligaciones contempladas en tratados internacionales para garantizar la paridad de género”.

15. Respecto al control de convencionalidad y la protección sustantiva reforzada, menciona al principio de paridad de género, pro persona, pro homine mismos que deben ser entendidos como normas y reglas de procedimiento. Señala que las autoridades judiciales y administrativas están obligadas a aplicar dichos preceptos y principios constitucionales, para que las mujeres disfruten de los derechos garantizados en los instrumentos internacionales como la CEDAW y CADH. Manifiesta que la sentencia impugnada “justifica la regresión de derechos, desconociendo la aplicación de control de convencionalidad y la protección sustantiva reforzada a un grupo históricamente discriminado como son las mujeres (...)”.
16. Solicita se acepte su acción, se declare la violación de derechos constitucionales alegados, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se dispongan medidas de reparación material e inmaterial que correspondan.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

17. El 6 de agosto de 2020 y el 01 de marzo de 2024, Jaime Cadena Vallejos, Fernando Cantos Aguirre y Farid Manosalvas Granja, en calidad de jueces provinciales de la Ex Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, remitieron informes de descargo.
18. Señalan que para resolver la acción de protección se consideró la demanda cuyo fundamento tenía los artículos 11.2.,3, 61.7, 65, 66.6, 82, 424, 426 y 427 de la CRE, 23 de la CEDAW, la Recomendación General 25 de la CEDAW y también el artículo 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que regula el procedimiento para la elección de vicealcaldesa.
19. Indican que el Tribunal no advirtió en la elección de vicealcaldesa que se haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, a la igualdad, y a la equidad de género en la participación política de las concejalas del cantón Otavalo. Afirman que el proceso de elección se dio a través de un procedimiento parlamentario, deliberación pública, discusión argumentativa, racional e informada, donde ejercieron el derecho de la voluntad y libertad de tomar decisiones, con un trato igualitario, por lo que no se ha podido justificar la vulneración de derechos aducida en la acción de protección. Manifiestan que la

concejala Aida Marcillo participó como candidata obteniendo una votación de cuatro votos, y Marco Flores Dávila de 5 votos, por lo que, fue electo como vicealcalde.

20. Agregan que:

“resulta oportuno señalar que, para las circunstancias fácticas del caso puesto en conocimiento de los suscritos, el principio de paridad ha consagrado importantes reformas al COOTAD, las cuales no se encontraban vigentes al momento de la concurrencia de los hechos examinados (...) El contenido del articulado actual difiere de tal forma que, bajo un simple examen, es claro observar que la norma establece una obligación ineludible para un supuesto específico relevante para el recurrente. Sin embargo, su aplicación se encontraba condicionada a la vigencia de dicha disposición y el momento de la concurrencia de los hechos que habrían vulnerado los derechos constitucionales del accionante. Así también, dicha reforma contempla una serie de disposiciones transitorias en un cambio paulatino de paradigma. Lo dicho, desde las reformas introducidas por la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia (Registro Oficial No. 134, Suplemento, 3 de febrero de 2020).”

- 21.** Señalan que conforme dicho razonamiento el Tribunal llegó a la conclusión de que la acción no era procedente de conformidad con el artículo 40 de la LOGJCC y resolvió revocar el fallo de primera instancia y las medidas de reparación integral dictadas por la Jueza de la Unidad Judicial.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

- 22.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.³
- 23.** De la lectura de los cargos de la accionante (párrafos 11 y 12 *supra*), es claro que sus argumentos se centran en cuestionar la motivación de la sentencia impugnada y que la Sala Provincial no habría hecho un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales. Por ello para tratar el cargo planteado la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia impugnada porque no se habría pronunciado sobre la vulneración de derechos alegados en la acción de protección?**
- 24.** Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva la accionante se limita a enunciarlo. No

³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

presenta argumentos que contengan una base fáctica ni una justificación jurídica que demuestre cómo, de forma directa e inmediata, se produjo la vulneración de tal derecho en la sentencia impugnada. De ahí que este cargo no cumple con los requisitos mínimos para considerar que existe una argumentación completa,⁴ por lo que, esta Corte no se pronunciará al respecto.

25. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la inaplicación de los principios de equidad y paridad de género, aplicación directa de los derechos, de progresividad y no regresividad, favorabilidad, el control de convencionalidad y la protección reforzada hacia las mujeres alegada por la accionante (párrafos 13, 14 y 15 *supra*) esta Corte considera que los mismos están relacionados con la controversia de origen y en cómo se debía haber resuelto la causa. Para la accionante, entre varias cuestiones, se debía considerar la favorabilidad y progresividad de derechos, la aplicación directa de la Constitución y de tratados internacionales, así como las acciones afirmativas para fallar a favor de la discriminación histórica para las mujeres. Para dar una respuesta a ello se requiere de un análisis de mérito, el cual se realiza exclusivamente de oficio, es decir, con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección.⁵ Por lo que, en este caso, no se planteará un problema jurídico para ello.

5. Resolución de problemas jurídicos

5.1. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia impugnada porque no se habría pronunciado sobre la vulneración de derechos alegados en la acción de protección?

26. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”. No obstante, es preciso enfatizar que “[la] garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.⁶ En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.⁷

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁵ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

⁶ CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 28.

⁷ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

27. Esta Corte ha reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación consiste en que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación *suficiente*, mediante una *estructura mínimamente completa*, tanto en lo *normativo* (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo *fáctico* (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).⁸
28. La Corte Constitucional ha establecido que el estándar de suficiencia en materia de garantías jurisdiccionales es reforzada⁹, por lo que al fundamentar sus decisiones, los jueces tienen las siguientes obligaciones: (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, (iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos,¹⁰ y en caso de no encontrar vulneraciones, le corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹¹
29. Así la Corte en sentencia 1956-21-EP/24 estableció que:

24. Este elemento (iii) no añade ningún componente a la estructura del criterio rector – fundamentación fáctica suficiente y fundamentación normativa suficiente–, pues ambas clases de fundamentación son las requeridas también al motivar la decisión de si se han vulnerado o no los derechos fundamentales alegados por quien acciona una garantía jurisdiccional. Lo que introduce el elemento (iii), más bien, es que la suficiencia de la motivación –es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica– debe observar un estándar elevado (reforzado) en el caso de sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales; es decir, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de “la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales”. En virtud de esto, **una sentencia relativa a garantías jurisdiccionales podría transgredir la garantía de la motivación si carece de fundamentación fáctica, si carece de fundamentación normativa o si teniendo ambas no logra satisfacer el estándar elevado ya referido.**

30. La accionante alega que la Sala Provincial vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto no habría realizado un análisis suficiente sobre la vulneración de los derechos alegados en la acción de protección. En este sentido, le corresponde a la Corte analizar si la decisión impugnada cumplió con el parámetro

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

⁹ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, p.2 4, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 103.1.

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 93, 103.1 y 103.2; sentencia 932-18-EP/23, párr. 36.

¹¹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, párr. 28, sentencia 1178-19-JP/21, párr. 43-48 y sentencia 832-18-EP/23, párr. 18.

mínimo (iii), para considerarse suficientemente motivada.

- 31.** Este Organismo observa que la accionante alegó en su demanda la vulneración del derecho de las concejalas del GAD de Otavalo a desempeñar funciones públicas en un sistema de selección que garantice la participación con criterios de equidad y paridad de género, y la vulneración de las obligaciones del Estado de i) adoptar medidas de acción afirmativa; ii) aplicar el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad; y iii) garantizar el derecho a la igualdad material entre hombres y mujeres en procesos de participación política.
- 32.** Al respecto del análisis de la sentencia, se observa que, en el acápite tercero, la Sala Provincial determinó como pretensión de la accionante que se declare la vulneración al derecho a la seguridad jurídica en cuanto al principio de igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política y que trae como consecuencia la vulneración de la supremacía constitucional e inobservancia de instrumentos internacionales de derechos humanos.
- 33.** En el acápite sexto, la Sala Provincial citó los artículos 39 y 40 de la LOGJCC y estableció “que corresponde analizar si el actuar del Concejo provocó una violación de un derecho de rango constitucional, en ese marco normativo constitucional y legal corresponde analizar si los hechos que han merecido una sentencia por parte de la señora jueza de instancia” (sic).
- 34.** La Sala estableció que para identificar una posible violación constitucional debe identificar primero el sustento de la entidad accionante y la invocación de varios principios constitucionales que los juzgadores deben observar al resolver un caso. Enlistó los artículos 66.4, 82, 424, 426 y 427 de la CRE en relación con el artículo 317 del COOTAD. Citó los artículos 53, 56, 57, 58, 60 y 61 del COOTAD y concluyó “de la normativa legal transcrita en el plano de la legalidad, este Tribunal no advierte que, en la elección de Vicealcalde, se haya quebrantado el ordenamiento jurídico vigente, sabiendo que las normas son infraconstitucionales”.
- 35.** Respecto del principio de igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política, la Sala Provincial citó los artículos 82 de la CRE, 6,7 y 28¹² de la

¹² Art. 6 La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

Carta Democrática Interamericana, y el artículo 3¹³ de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Indicó que la participación política de las mujeres en el actuar político del país ha ido en crecimiento en estos últimos años “donde el sistema electoral ha aplicado normas constitucionales que instituyen principios de proporcionalidad, igualdad de voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres como mecanismos de democracia directa en las elecciones pluripersonales (...)”.

- 36.** Para analizar la seguridad jurídica, la Sala Provincial estableció que el derecho de participación está reconocido en los numerales 1 y 7 del artículo 61 (CRE), citó el artículo 425 de la CRE y los artículos 316 y 317 del COOTAD. La Sala Provincial señaló que la parte accionante y accionados han presentado a su favor las copias certificadas de la sesión inaugural de constitución del Concejo del GAD de Otavalo en la cual: i) se instala la sesión bajo la dirección del alcalde electo; ii) se encuentran las concejales; iii) se pone como tercer punto del orden del día la elección del cargo de vicealcaldía de conformidad con los artículos 317, 57 literal o) y 61 en concordancia con el artículo 16 de la Ordenanza que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal de Otavalo. Concluyó que “en el presente caso, se ha reconocido y garantizado seguridad jurídica entendiéndose como tal la certeza que tiene la persona de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente por la ley”.
- 37.** Respecto al principio de igualdad y no discriminación la Sala Provincial citó los artículos 11 numeral 2, 66 numerales 1 y 4 y el 6 de la CRE y recogió el argumento de las accionantes planteado en audiencia pública respecto de que al ser el alcalde hombre le correspondía a una mujer ostentar la segunda autoridad del GAD de conformidad con el artículo 317 del COOTAD. Señaló que para determinar la discriminación se debe “determinar cuáles son las situaciones que han variado en relación a la discriminación que aducen los accionantes en cuanto al principio de igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política de las personas en la sesión de 15 de mayo de 2019, para que se haya dado un trato distinto”. La Sala concluyó que “se ha analizado el Acta de la sesión inaugural y se ha observado el video de la misma, y no se observa la

Art. 7.- La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos de carácter universal, indivisible e interdependiente consagrados en las respectivas constituciones de los estados y en los instrumentos interamericano e internacionales de derechos humanos.

Art. 28.- Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de las mujeres en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.

¹³ Art.3.- El Estado promueve la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas para las elecciones pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados”.

vulneración de este derecho”.

38. Finalmente, respecto de la vulneración a la supremacía constitucional e inobservancia de instrumentos internacionales y los principios de equidad y paridad de género la Sala Provincial estableció que los derechos de participación política de votar y ser elegidos están reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 23 numeral 1) y en el artículo 116 de la CRE. Así también, que el principio de paridad está reconocido en el artículo 7 de la CEDAW, 4 de la Convención de Belem do Pará y 61.7 de la CRE y el artículo 317 del COOTAD.

39. Al respecto en su análisis señaló:

Primera circunstancia es que, para elegir al Vicealcalde o Vicealcaldesa, debe ser de entre sus miembros, es decir de las concejalas y los concejales, quienes gozan de los mismos derechos y oportunidades, para lo cual se mociona a un hombre, el Ing. Marco Flores Dávila por la concejala Maricruz Navarro que ha contado con el apoyo de la Concejala Dra. Lourdes Alta Lima. La concejala Aida Marcillo ha mocionado a la señorita Concejala Maricruz Navarro para Vicealcalde de Otavalo, pero ésta ha agradecido la moción de la compañera y ha declinado la candidatura, ante lo cual la Concejala Paolina Vercoutere ha mocionado a la compañera quichua, representante de la ruralidad, Aida Marcillo como candidata a Vicealcaldesa, que ha contado con el apoyo de la Magister Sandra Eugenia Guevara Jaramillo, procediéndose a la votación entre el Concejal Marco Flores y la Concejala Sandra Eugenia Guevara Jaramillo, con el resultado de cinco votos para el Concejal Marco Flores y cuatro votos para la concejala Sandra Eugenia Guevara Jaramillo, y de esta forma se ha procedido a elegir al vicealcalde, sin que se pueda apreciar la vulneración del derecho de igualdad material y participación, cuando ha existido la participación de una mujer en la elección. De esta forma se ha establecido el derecho de las personas, bajo el criterio de equidad y paridad de género.

40. Agregó, que no se puede dejar de lado el principio de autonomía de los GAD garantizado en el artículo 5 del COOTAD y que en el proceso no se violentó el derecho a la participación por cuanto una concejala mujer participó como candidata en ejercicio legítimo del derecho constitucional de elegir y ser elegida, obteniendo una votación de 4 votos. Finalizó indicando que el artículo 65 de la CRE señala que el Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en cargos de nominación o designación de la función pública, y que el “término promover no es equivalente a ordenar, mandar o prohibir”. Concluyó que no existe acción u omisión del Concejo Municipal y, por tanto, no prosperó la acción, aceptó la apelación y revocó la sentencia de primera instancia.

41. Por tanto, este Organismo verifica que la Sala Provincial sí analizó la vulneración de derechos alegados por la accionante al motivar las razones de su decisión. En

consecuencia, la Sala Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en su tercer elemento.

42. Finalmente, este Organismo estima oportuno recordar que la garantía constitucional de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.¹⁴ Por lo que, no se debe confundir el deber de los jueces de motivar correctamente sus resoluciones con esta garantía en función de la cual, los jueces, tienen que justificar suficientemente sus decisiones. De tal manera, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones,¹⁵ sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho a la defensa.

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 extraordinaria de protección **567-20-EP**.
2. Notifíquese, archívese y devuélvase el expediente.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

¹⁵ Véase al respecto CCE, sentencia 1752-19-EP/23, párr.28 y sentencia 2901-19-EP/23, párr. 63.

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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 567-20-EP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Joel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, la sentencia 567-20-EP/25, mediante la cual se resolvió la acción extraordinaria planteada por representantes de la Defensoría del Pueblo (“entidad accionante”), en contra de la sentencia emitida el 26 de febrero de 2020 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura (“**Sala**”) dentro de la causa 10201-2019-00739. No estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en esta causa, y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente presento el razonamiento de este voto salvado.

2. Análisis

2. La sentencia aprobada se trató de una acción extraordinaria de protección proveniente de una acción de protección en la que se trató la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, igualdad, equidad y paridad de género en la participación política, durante la elección de la segunda autoridad del GAD de Otavalo. La sentencia de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección.
3. En mi criterio, la sentencia no fue motivada de forma suficiente pues no cumplió con el análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales. Los jueces de la Sala al realizar el análisis de los derechos alegados como vulnerados se limitaron a transcribir la normativa relativa a los principios de paridad y alternancia. A juicio de las autoridades judiciales, este criterio habría bastado para sostener que “no se puede apreciar la vulneración del derecho de igualdad material y participación, cuando ha existido la participación de una mujer en la elección”. Sin embargo, los principios de paridad y alternancia no se limitan a la participación de las mujeres sino a la efectiva conformación de las dignidades para las cuales participan, en este caso ese análisis no fue realizado por la Sala.
4. De esto último se evidencia que los jueces de la Sala no analizaron las vulneraciones de derechos alegadas, simplemente se limitaron a considerar que la participación de las

mujeres en la elección garantizó su derecho de igualdad y no discriminación. Sin embargo, el estándar de motivación en materia de garantías es significativamente más exigente en la revisión del tercer elemento de la motivación, en comparación con el análisis aplicado en los procesos ordinarios. Esto, por cuanto es necesaria la verificación de la real ocurrencia de la vulneración de derechos, particularmente de las alegadas vulneraciones a la igualdad y a la participación paritaria.

5. Tampoco considero que resulte congruente rechazar una acción extraordinaria de protección que proviene de un caso de acción de protección que comparte presupuestos similares a los revisados por la Corte en la sentencia 1041-19-JP/25 y en la que se declaró la vulneración del derecho a la igualdad y el principio de paridad. Si en los referidos casos es evidente que no se atendió al derecho de igualdad en el contenido de la paridad representativa, no sería consistente señalar que la sentencia impugnada está motivada de manera suficiente.

3. Decisión

6. Consecuentemente, la acción extraordinaria de protección debió ser aceptada, declararse la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dejar sin efecto la sentencia impugnada y disponer que, previo sorteo, una nueva conformación conozca el recurso de apelación.

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 567-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:32; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 567-20-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 567-20-EP/25 (“**sentencia**”), emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 30 de enero de 2025.
2. La sentencia de mayoría examinó la acción extraordinaria de protección presentada por la Defensoría del Pueblo en representación de Lourdes Marisol Alta Lima, Sandra Eugenia Guevara Jaramillo, Aída Matilde Marcillo Perugachi, Alba Maricruz Navarro Guerra y Paolina Vercoutere Quinche (“**las accionantes**”). Dicha acción impugnó la sentencia expedida el 26 de febrero de 2020 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura (“**Sala Provincial**”). En lo principal, las accionantes sostuvieron que la Sala Provincial, al analizar la causa de origen, inaplicó el principio constitucional de favorabilidad, pese a que la exclusión estructural de las mujeres en el ámbito político exigía un análisis reforzado y, además, vulneró la garantía de motivación, al no haber analizado los derechos alegados como vulnerados.
3. En su fallo, la mayoría de este Organismo desestimó la demanda de las accionantes. A su criterio, la Sala Provincial “sí analizó la vulneración de derechos alegados por la accionante al motivar las razones de su decisión. En consecuencia, la Sala Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en su tercer elemento.”¹
4. Con el debido respeto que merece el fallo de mayoría, discrepo de su conclusión. Para ello, fundamentaré mi voto en dos elementos centrales de mi discordancia, el primero relativo a cómo, desde mi punto de vista y análisis, la sentencia no cumple con el criterio de suficiencia exigido para las garantías constitucionales. En tanto, el segundo es relativo a la obligación que tienen las autoridades judiciales de aplicar la perspectiva de género en los casos que resuelvan y que estén relacionados con temas en los que presuntamente, se hayan violentado derechos de las mujeres. Para este efecto, en un primer momento, expondré brevemente a los hechos que dieron origen a la acción de protección para luego desarrollar los puntos de mi discrepancia.

a. De los hechos que dieron origen a la acción de protección

¹ Ver sentencia de mayoría, párrafo 41.

5. En las elecciones del 24 de marzo de 2019, Mario Conejo Maldonado fue elegido como alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Otavalo (“**GAD Otavalo**”) para el periodo 2019-2023. En la sesión inaugural del 15 de mayo de 2019, se eligió a Marco Remigio Flores Dávila, como vicealcalde. Posteriormente, la Defensoría del Pueblo presentó una acción de protección en representación de Lourdes Marisol Alta Lima, Sandra Eugenia Guevara Jaramillo, Aída Matilde Marcillo Perugachi, Alba Maricruz Navarro Guerra y Paolina Vercoutere Quinche, impugnando la elección del vicealcalde. Argumentó que la resolución adoptada por el Concejo Municipal en esa sesión vulneró varios derechos y principios constitucionales, especialmente el principio de paridad.

b. Del análisis de suficiencia de la sentencia de la Corte Provincial

6. Esta Corte Constitucional ha establecido que el criterio rector para analizar un cargo de presunta vulneración de la garantía de la motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una “estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente,² y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.³
7. Asimismo, este Organismo ha reconocido que, en acciones de protección la estructura mínimamente completa incluye, además, (iii) un análisis que verifique la existencia o no de vulneraciones de derechos.⁴ Lo que introduce el elemento (iii) es que la suficiencia de la motivación – es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica – deben observar un estándar elevado (reforzado) en el caso de sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales. Es decir, para que una sentencia de este tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo- en grado tal que dé cuenta de la “real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales”. Por tanto, en la motivación relativa a garantías es necesario comprobar

² Respecto a la fundamentación normativa, este Organismo ha indicado que la decisión no puede limitarse a citar normas, sino que “debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”. CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 46 y 61.1; CCE, sentencia 658-17-EP/23, 9 de febrero de 2023, párr. 18

³ Sobre la fundamentación fáctica, se ha señalado que “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”. CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

⁴ *Ibid.*, párr. 28 y 103.1 Cabe señalar que, de conformidad con el párrafo 103.2 de la sentencia 1158-17-EP/21, este tercer criterio tiene relación con la congruencia frente al Derecho, en el sentido de que se apunta “a reforzar la tutela de derechos fundamentales a través de la exigencia de que, al resolver un determinado problema jurídico, el juez conteste a determinadas cuestiones” que, en el caso de garantías jurisdiccionales, se trata de la obligación de realizar un análisis para verificar la existencia o no de violación de derechos constitucionales

que las autoridades judiciales hayan brindado una respuesta a las vulneraciones de derechos que han sido alegadas por la parte accionante.

8. En el caso objeto en análisis, la Defensoría del Pueblo, en representación de las accionantes, consideró que el GAD de Otavalo violentó los derechos de las concejalas a desempeñar funciones públicas en un sistema de selección que garantice la participación con criterios de equidad y paridad de género, y la vulneración de las obligaciones del Estado de i) adoptar medidas de acción afirmativa; ii) aplicar el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad; y iii) garantizar el derecho a la igualdad material entre hombres y mujeres en procesos de participación política.
9. Frente a esta alegación de la accionante, la Corte Provincial en la sección VI Análisis del Tribunal se plantea el siguiente problema jurídico ¿Se produjo una violación constitucional al elegir Vicealcalde del GAD Municipal de Cuenca, por parte del Concejo cantonal en la sesión de fecha 15 de mayo de 2019, afectando el principio de igualdad? Posteriormente abre 4 acápites: “Análisis sobre el principio de igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política de las mujeres”; “Principio de igualdad y no discriminación”; “Sobre la vulneración de la supremacía constitucional e inobservancia de instrumentos internacionales de derechos humanos” y “Sobre el derecho de participación aplicando criterios de equidad y paridad de género”.
10. Sin embargo, la respuesta y el análisis que se hacen frente a esta pregunta y acápites de la sentencia están centrados en la reproducción textual de varias normas de la Constitución y del COOTAD, así como los argumentos de *amicus*, normas de instrumentos internacionales y narración fáctica de la sesión de elección del Vicealcalde, tras lo cual llega a la conclusión de que no se violentaron las normas constitucionales. Sin embargo, del análisis de la sentencia no identifiqué un desarrollo argumentativo que explique la pertinencia de la normativa, que extensamente describe, a los hechos del caso y que le permitan a la Sala llegar a la conclusión de que no se vulneraron derechos constitucionales.
11. En virtud de lo expuesto, mi principal discrepancia está en que la sentencia de la Corte Provincial no está motivada en tanto no cumple con el estándar reforzado de suficiencia que deben tener las sentencias de garantías jurisdiccionales. Así, la sentencia en estudio hace referencia a varios puntos mencionados en el párrafo *supra* pero omite desarrollar un argumento para alcanzar esta conclusión. Este argumento era necesario tomando en consideración las alegaciones planteadas por la accionante en el sentido de que las mujeres enfrentan una discriminación estructural que ha impedido que éstas accedan a cargos de elección popular y de toma de decisiones. La motivación implica que el juez transparente las razones para llegar a una conclusión. El análisis que se hace sobre dicho análisis en

una acción extraordinaria de protección no se trata sobre si esas razones son correctas o no, sino sobre si son suficientes para llegar a la decisión. En este caso, la Sala Provincial no desarrolla ni explica las razones por las cuales, frente a los argumentos planteados por los accionantes, las normas y los hechos del caso, no hubo vulneración a los derechos constitucionales alegados.

12. Por lo expuesto, desde mi análisis, correspondía aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

c. La aplicación de la perspectiva de género en la resolución de la acción de protección

13. La Corte Constitucional ha definido la perspectiva de género como: (i) una categoría de análisis para reconocer las diferencias entre hombres y mujeres; (ii) y sobre cómo los roles asignados socialmente a cada uno de ellos, tienen diferentes implicaciones en sus experiencias de vida y en el ejercicio de los derechos de las mujeres.⁵
14. Siguiendo esta línea ha establecido que analizar las causas judiciales con perspectiva de género implica reconocer que los roles sociales asignados a hombre y mujeres pueden crear brechas o limitaciones significativas en el ejercicio de los derechos de las mujeres.⁶ Así mismo, aplicar la perspectiva de género en la toma de decisiones judiciales implica, también, reconocer que las mujeres han estado en una situación de discriminación estructural y, por tanto, el análisis judicial de ninguna manera puede ser neutro y partir de una aparente igualdad formal, sino que debe encaminarse hacia alcanzar la igualdad material.
15. Este análisis cobra sentido en este caso ya que en él se discute y analiza la participación de las mujeres en espacios políticos y su capacidad de acceder a puestos directivos. Esta relevancia está dada en virtud de que este espacio ha sido tradicionalmente vedado para las mujeres, por lo que para promover su participación se ha debido recurrir a mecanismos como las cuotas, la paridad y la alternabilidad.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁵ CCE, Sentencia 3173-17-EP/24, de 18 de abril de 2024, párr. 75.

⁶ *Ibid*

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 567-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:07; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL